

Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe: erster Zwischenbericht

Bartelheimer, Peter; Kaps, Petra; Kotlenga, Sandra; Marquardsen, Kai; Pagels, Nils; Tobsch, Verena; Achatz, Juliane; Becher, Inna; Wenzig, Claudia; Barg, Annelie; Klawitter, Maren

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zwischenbericht / interim report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bartelheimer, P., Kaps, P., Kotlenga, S., Marquardsen, K., Pagels, N., Tobsch, V., ... Klawitter, M. (2014). *Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe: erster Zwischenbericht*. Göttingen: Soziologisches Forschungsinstitut an der Universität Göttingen e.V. (SOFI). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-392248>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe



Erster Zwischenbericht
28.2.2014

Teilprojekt „Qualitative Implementationsanalyse“

Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen (SOFI) e.V.

Forschungsteam Internationaler Arbeitsmarkt (FIA), Berlin

Lehrstuhl für Arbeits-, Industrie- und Wirtschaftssoziologie an der Friedrich-Schiller Universität Jena

Petra Kaps. Evaluation und Politikberatung, Berlin

Lutz Wende OrganisationsBeratung, Alfter-Witterschlick

Zoom – Gesellschaft für prospektive Entwicklungen e.V., Göttingen.

Teilprojekt „Längsschnittbefragung von Leistungsberechtigten und Wohnbevölkerung“

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg

Teilprojekt „Messung des Erfüllungsaufwandes“

Statistisches Bundesamt

Göttingen, Nürnberg, Bonn, im Februar 2014

Impressum

Autorinnen und Autoren des Teilprojekts „Qualitative Implementationsanalyse“

Dr. Peter Bartelheimer, Petra Kaps, Sandra Kotlenga, Dr. Kai Marquardsen, Nils Pagels

für die Berichtsteile I.1, I.2.1, I.3, I.4.1 bis 1.4.3, II.1, II.4 und III.

unter Mitarbeit von Verena Tobsch für Berichtsteil III.11

Autorinnen und Autoren des Teilprojekts „Längsschnittbefragung von Leistungsberechtigten und Wohnbevölkerung“

Juliane Achatz, Inna Becher, Dr. Claudia Wenzig unter Mitarbeit von Annelie Barg und Maren Klawitter

für die Berichtsteile I.2.2, II.2, und IV

Autorinnen und Autoren des Teilprojekts „Messung des Erfüllungsaufwandes“

Dr. Julia Heinen, Stefanie Brinkwerth, Annegret Gonsior, Helmut Wulf, Luisa Baumgärtner

für die Berichtsteile I.2.3 und II.3

Gesamtredaktion: Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen (SOFI) e.V.

Dr. Peter Bartelheimer, Petra Kaps, Dr. Kai Marquardsen

Fotos: Andre Zelck

Geschäftsstelle BuT-Evaluation

Kathrin Tapella

Friedländer Weg 31

37085 Göttingen

Tel. +49 (0) 551-52205-0

Fax +49 (0) 551-52205-88

Email: Kathrin.Tapella(@)sofi.uni-goettingen.de

Inhaltsverzeichnis

I.	Das Evaluationsprojekt	13
I.1	Leistungen zur Bildung und Teilhabe	14
I.2	Die drei Teilprojekte	15
I.2.1	Qualitative Implementationsstudie	15
I.2.2	Längsschnittbefragung von Leistungsberechtigten und Wohnbevölkerung	16
I.2.3	Messung des Erfüllungsaufwandes	16
I.3	Inhalte des ersten Zwischenberichts	17
I.4	Untersuchungskonzepte	18
I.4.1	Was heißt Inanspruchnahme?	18
I.4.2	Maßgebliche Akteursgruppen für die Implementationsanalyse	23
I.4.3	Der Einfluss von Leistungsorganisation und Rahmenbedingungen	25
I.4.4	Bildung und Teilhabe im Panel Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung (PASS) 27	
I.4.5	Messung des Erfüllungsaufwands	28
II.	Das erste Jahr – Arbeitsstand der drei Teilprojekte	31
II.1	Online-Erhebung in den kommunalen Leistungsstellen (Teilprojekt SOFI u.a.) 31	
II.1.1	Vorbereitung: Expert/inn/enworkshop und Pretest	31
II.1.2	Umsetzung und Rücklauf	32
II.1.3	Datensatz für deskriptive und multivariate Analyse	36
II.1.4	Typisierende Merkmale für multivariate Analyse und Auswahlverfahren	36
II.1.5	Erhebungsprogramm für Fallstudien	40
II.2	Längsschnittbefragung von Leistungsberechtigten und Wohnbevölkerung (IAB) 43	
II.2.1.	Zentrale Fragestellungen und Analyseperspektiven	43
II.2.2.	Die Datengrundlage PASS	44
II.2.3.	Grundgesamtheit und Untersuchungspopulation der 6. Befragungswelle 46	
II.3	Messung des Erfüllungsaufwands	50
II.3.1	Explorative Vorerhebung	50
II.3.2	Geplanter Ablauf der Datenerhebung	54
II.3.3	Messung bei Leistungsstellen (Normadressat Verwaltung)	57

II.3.4	Messung bei Leistungsberechtigten (Normadressat Bürgerinnen und Bürger)	59
II.3.5	Messung bei der Schul- und Kitaverwaltung (Normadressat Verwaltung)	61
II.3.6	Messung bei Leistungsanbietern (Normadressat Wirtschaft und Verwaltung)	62
II.3.7	Ausblick	63
II.4.	Nächste Untersuchungsphase	65
III.	Kommunale Lösungen für Leistungen zu Bildung und Teilhabe	66
III.1.	Leistungsträger in der Online-Erhebung 2013	66
III.1.1	Einwohnerzahlen und Potenzialdichte	66
III.1.2	Zuständigkeiten für die Aufgabenwahrnehmung in den einbezogenen Leistungsträgern	68
III.2	Hinwirkung, Information und Beratung	71
III.2.2	Schulungen zu den BuT-Leistungen in den Leistungsstellen	75
III.2.3	Einbeziehung von externen Dritten in Information und Beratung	77
III.2.4	Beratung potenziell Leistungsberechtigter zu den BuT-Leistungsarten	81
III.3	Beantragung von BuT-Leistungen	85
III.3.1	Ort der Antragstellung	85
III.3.2	Verfahren der Antragstellung	92
III.3.3	Form der Antragstellung	94
III.4	Bewilligung von BuT-Leistungen	97
III.4.1	Zuständigkeit für die Bewilligung	97
III.4.2	Verfahren der Bewilligung	99
III.5	Abrechnung von BuT-Leistungen	103
III.5.1	Zuständigkeit für die Abrechnung der BuT-Leistungen	103
III.5.2	Verfahren der Abrechnung von BuT-Leistungen	106
III.6	Art der Leistungserbringung	108
III.7	Besonderheiten einzelner Leistungsarten	112
III.7.1	Eintägige Ausflüge	112
III.7.2	Mehrtägige Fahrten	114
III.7.3	Schulbedarf	116
III.7.4	Schülerbeförderung	118

III.7.5	Lernförderung	121
III.7.6	Gemeinschaftliche Mittagsverpflegung	126
III. 7.7	Soziokulturelle Teilhabe.....	128
III.8	Steuerung und Verwaltung	131
III.8.1	Steuerung.....	131
III.8.2	Verwaltung	135
III.9	Rahmenbedingungen	139
III.9.1	Vorrangige Leistungen.....	139
III.9.2	Angebotsseite und Veränderung der Nutzung	140
III.10	Bewertungen durch die Leistungsstellen	145
III.11	Ergebnisse der multivariaten Analyse	151
III.12	Schlussfolgerungen und Fragen für die Fallstudien	156
IV.	Soziale Ungleichheit und Leistungen zur Bildung und Teilhabe.....	166
IV.1	Stratifizierung der sozialen Teilhabe im Kindes- und Jugendalter	166
IV.1.1	Existiert eine „Partizipationslücke“?	167
IV.1.2	Haushaltsbezogene, individuelle und regionale Einflussfaktoren der Teilhabe	170
IV.2	Kenntnis der Leistungen	197
IV.2.1	Kenntnis als zentrale Voraussetzung.....	197
IV.2.2	Der Informationsstand leistungsberechtigter Haushalte nach Gruppenzugehörigkeit.....	198
IV.2.3	Informationsquellen	205
IV.3	Inanspruchnahme der Leistungen aus dem Bildungs- und Teilhabepaket	210
IV.3.1	Einflussfaktoren im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme.....	210
IV.3.2	Antragstellung für Leistungen des Bildungs- und Teilhabepaketes	213
IV.3.3.	Nutzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe	244
IV.4.	Verbesserungsvorschläge und Wünsche aus der Perspektive von Leistungsberechtigten	252
IV.4.1	Verbesserungsvorschläge zum Antragsverfahren.....	252
IV.4.2	Vorschläge zur Erweiterung des Leistungsspektrums.....	255
IV.4.3	Zusammenfassung der Verbesserungsvorschläge	257
IV.5.	Zusammenfassung: Sozioökonomische Determinanten von Kenntnis und Inanspruchnahme	260

V. Literatur	264
--------------------	-----

Abbildungsverzeichnis

Abb. I.4-1: Definition verschiedener Zustände der Leistungsberechtigung und der (Nicht-)Inanspruchnahme	21
Abb. I.4-2: Dimensionen der Inanspruchnahme von BuT-Leistungen.....	26
Abb. 1.4-1: Betrachtete Prozesse und Teilprozesse nach Normadressaten	29
Abbildung III.11-1: Clusterprofil (vier Cluster, sechs Faktoren).....	153
Abb. IV.1-1: Soziokulturelle Teilhabe von Nichtleistungsberechtigten	168
Abb. IV.1-2: Soziokulturelle Teilhabe von Leistungsberechtigten	168
Abb. IV.1-3: Partizipationsunterschiede (Prozentpunktdifferenz Leistungsberechtigte - Nichtleistungsberechtigte)	169
Abb. IV.1-4: Beteiligungsquote an Mittagsverpflegung, Schüler/innen und Kinder in Betreuungseinrichtungen.....	172
Abb. IV.1-5: Beteiligungsquote an Mittagsverpflegung, Schüler/innen und Kinder in Betreuungseinrichtungen.....	174
Abb. IV.1-6: Beteiligungsquote außerschulische Lernförderung, unter 25-jährige Schüler/innen	180
Abb. IV.1-7: Beteiligungsquote an Tagesausflügen, Schüler/innen und Kinder in Betreuungseinrichtungen.....	183
Abb. IV.1-8: Beteiligungsquote an Tagesausflügen, Schüler/innen und Kinder in Betreuungseinrichtungen.....	184
Abb. IV.1-9: Beteiligungsquote an Klassenfahrten, Schüler/innen und Kinder in Betreuungseinrichtungen.....	187
Abb. IV.1-10: Beteiligungsquote an Klassenfahrten, von Schüler/innen und Kinder in Betreuungseinrichtungen.....	188
Abb. IV.1-11: Beteiligungsquote an organisierten Aktivitäten von unter 18-jährigen Kindern und Jugendlichen	192
Abb. IV.1-12: Beteiligungsquote an organisierten Aktivitäten von unter 18-jährigen Kindern und Jugendlichen	193
Abb. IV.1-13: Durchschnittliche marginale Effekte des Merkmals „leistungsberechtigt“ in den Modellschätzungen (jeweils Modell I, in Prozentpunkten)	195
Abb. IV.2-1: Kenntnis des Bildungs- und Teilhabepakets von leistungsberechtigten Haushalten	200
Abb. IV.2-2: Informationsquellen von Haushalten mit Kenntnis des Bildungs- und Teilhabepakets – differenziert nach Leistungsberechtigung	206
Abb. IV.2-3: Informationsquellen von Haushalten mit Kenntnis des Bildungs- und Teilhabepakets – differenziert nach Rechtskreisen.....	207
Abb. IV.2-4: Informationsquellen von Haushalten mit Kenntnis des Bildungs- und Teilhabepakets – differenziert nach Deutschkenntnissen	209
Abb. IV.3-1: Antragstellungsquoten für Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets	214

Abb. IV.3-2: Antragstellung für die Mittagessensförderung bei Kindergartenkindern und Schulkindern unter 15 Jahren nach der Betreuungsart und regionalen Merkmalen	217
Abb. IV.3-3: Antragstellung für Kinder und Jugendliche in einer Betreuungseinrichtung nach ALG-II-Bezugsdauer	219
Abb. IV.3-4: Angaben zum fehlenden Angebot für eintägige Ausflüge und mehrtägige Fahrten bei Kindergartenkindern und Schulkindern unter 15 Jahren nach der Betreuungsart und regionalen Merkmalen	223
Abb. IV.3-5: Antragstellung für eintägige Ausflüge und mehrtägige Fahrten bei Kindergartenkindern und Schulkindern unter 15 Jahren nach der Betreuungsart und regionalen Merkmalen	223
Abb. IV.3-6: Anteil unterlassener Anträge nach expliziter Kenntnis des Bildungs- und Teilhabepaketes	224
Abb. IV.3-7: Anteil der Angaben über die fehlende Notwendigkeit der schulnahen Lernförderung nach Deutschkenntnissen, Migrationshintergrund und Bildung	230
Abb. IV.3-8: Antragstellung nach Deutschkenntnissen, Migrationshintergrund sowie Bildung der Mutter	230
Abb. IV.3-9: Vorhergesagte Wahrscheinlichkeiten auf einen Antrag auf schulnahe Lernförderung nach Bildung und Deutschkenntnissen der Mutter	232
Abb. IV.3-10: Antragstellung für die Schülerbeförderung nach Deutschkenntnissen, Migrationshintergrund sowie Bildung der Mutter	235
Abb. IV.3-11: Antragstellung nach der ALG-II-Bezugsdauer	236
Abb. IV.3-12: Antragstellung für die soziale und kulturelle Teilhabe nach Kenntnis des Bildungs- und Teilhabepaketes	240
Abb. IV.3-13: Antragstellung für Förderung sozialer und kultureller Teilhabe nach Deutschkenntnissen, Bildung und Erwerbstätigkeit der Mutter	241
Abb. IV.3-14: Antragstellung für die Förderung sozialer und kultureller Teilhabe nach ALG-II-Bezugsdauer im Haushalt	242
Abb. IV.3-15: Antragstellung für die Förderung sozialer und kultureller Teilhabe nach Geschlecht und Alter des Kindes	242
Abb. IV.3-16: Inanspruchnahme von Leistungen für Bildung und Teilhabe (Basis: alle Leistungsberechtigte)	246
Abb. IV.3-17: Inanspruchnahme von Leistungen für Bildung und Teilhabe (Basis: alle Antragsteller der jeweiligen Leistung)	247
Abb. IV.3-18: Ausgewählte Gründe für die Nicht-Inanspruchnahme von beantragten Leistungen für Bildung und Teilhabe	248

Tabellenverzeichnis

Tab. II.1-1: Teilnehmende Kommunen nach Bundesländern und Leistungsträgerschaft	34
Übersicht II.1-1: Merkmalssatz für multivariate Analyse und Auswahlverfahren	37
Tab. II.2-1: Untersuchungspopulation (Kinder und Jugendliche unter 25 Jahre) – (haushalts-)strukturelle Merkmale	46
Tab. II.3-2: Untersuchungspopulation (Kinder und Jugendliche unter 25 Jahre) – Merkmale des Kindes und der Mutter	48
Tab. II.3-3: Untersuchungspopulation – Haushalte	49
Tab. II.3-1: Aktivitäten zur Umsetzung des Bildungs- und Teilhabepakets nach Akteuren.....	53
Tab. III.1-1: Leistungsträger nach Art und Einwohner/innen.....	67
Tab. III.1-2: Potenzialdichte nach Einwohnerzahl der Kommune	67
Tab. III.1-3: Potenzialdichte (Mittelwerte) nach Art und Größe des Leistungsträgers ..	68
Tab. III.1-4: Heranziehung kreisangehöriger Gemeinden zur Erbringung der BuT-Leistungen.....	69
Tab. III.1-5: Übertragung von BuT-Aufgaben nach SGB II an die Kommune.....	69
Tab. III.1-6: Umfang der Aufgabenübertragung nach SGB II vom Jobcenter an Kommunen.....	70
Tab. III.2-1: Wege der Information und Beratung von Leistungsberechtigten	72
Tab. III.2-2: Einsatz von Informationsmaterialien	73
Tab. III.2.3: Mehrsprachigkeit der Materialien und Informationswege.....	74
Tab. III.2-4: Art der Beratungsangebote	75
Tab. III.2-5: Schulung von Mitarbeiter/inne/n der Kommunalverwaltung zu BuT.....	76
Tab. III.2-6: Schulungsformen für Mitarbeitende, die an der Erbringung beteiligt sind ..	77
Tab. III.2-7: Einbeziehung Multiplikator/inn/en in Information und Beratung	78
Tab. III.2-8: Zusätzliche oder erstmalige Ressourcen für Schulsozialarbeit wegen Information und Beratung zu BuT-Leistungen	80
Tab. III.2-9: Zusammenarbeit mit Anbietern bei Beratung und Information.....	81
Tab. III.2-10: Bündelung von Informationen über Anbieter	81
Tab. III.2-11: Beratung und Unterstützung potenziell Leistungsberechtigter durch Leistungsstellen oder Dritte	83
Tab. III.2-12: Beratung überwiegend mit oder ohne Beteiligung von Dritten.....	83
Tab. III.2-13: Wege der Ansprache sogenannter Schwellenhaushalte	84
Tab. III.3-1a: Ämter/Institutionen, bei denen Anträge gestellt werden sollen (eintägige Ausflüge und mehrtägige Fahrten)	86
Tab. III.3-1b: Ämter/Institutionen, bei denen Anträge gestellt werden sollen (Schulbedarf und Schülerbeförderung).....	87
Tab. III.3-1c: Ämter/Institutionen, bei denen Anträge gestellt werden sollen (Lernförderung und Mittagsverpflegung).....	88
Tab. III.3-1c: Ämter/Institutionen, bei denen Anträge gestellt werden sollen (soziokulturelle Teilhabe).....	89

Tab. III.3-2: Dezentrale Antragstellung über alle Leistungsarten	91
Tab. III.3-3 : Möglichkeit eines Globalantrages nach Trägerschaft SGB II.....	93
Tab. III.3-4: Möglichkeit konkludenter Antragstellung	93
Tab. III.3-5: Möglichkeit konkludenter Antragstellung nach Rechtskreisen und Leistungsarten.....	94
Tab. III.3-6: Form der Antragstellung nach Leistungsarten.....	95
Tab. III.3-7: Form der Antragstellung: schriftlich bzw. per Vorlage Berechtigungsausweis.....	96
Tab. III.4-1: Zuständigkeit für Bewilligung	98
Tab. III.4-2: Konkludente Antragstellung und Bewilligung	100
Tab. III.4-3: Bearbeitungsdauer in den verschiedenen Leistungsarten.....	102
Tab. III.5.1: Zuständigkeit Abrechnung	104
Tab. III.5-2: Zuständigkeit für Antragstellung, Bewilligung und Antragstellung je Rechtskreis für alle Leistungsarten.....	105
Tab. III.5-3: Form der Abrechnung von BuT-Leistungen	106
Tab. III.5-4: Leistungsarten, in denen Sammelisten zum Einsatz kommen.....	106
Tab. III.5-5: Anzahl der Leistungsarten, für die Sammelisten eingesetzt werden.....	107
Tab. III.6-1: Art der Leistungserbringung nach Leistungsarten	108
Tab. III.6-2: Zahl der Leistungsarten mit Gutscheilverfahren.....	110
Tab. III.6-3: Art der Gutscheilverfahren.....	110
Tab. III.6-4: Nutzung von Kartensystemen	111
Tab. III.7-1: Leistungen für eintägige Ausflüge von Kindern in der Kindertagespflege.....	113
Tab. III.7-2: Probleme bei der Umsetzung der BuT-Leistung für eintägige Schul- und Kitaausflüge	113
Tab. III.7-3: Verbesserungswünsche zur BuT-Leistung für Eintägige Schul- und Kitaausflüge	115
Tab. III.7.4: Probleme bei der Umsetzung der BuT-Leistung für mehrtägige Fahrten	115
Tab. III.7-5: Verbesserungswünsche zur BuT-Leistung für mehrtägige Fahrten.....	117
Tab. III.7-6: Leistungen für mehrtägige Ausflüge in schulfreien Zeiten	117
Tab. III.7-7: Probleme bei der Umsetzung der BuT-Leistung für Schulbedarf.....	118
Tab. III.7-8: Verbesserungswünsche zur BuT-Leistung „Schulbedarf“	118
Tab. III.7-9: Höhe der Eigenbeteiligung bei Schülerbeförderung	119
Tab. III.7-10: Probleme bei der Umsetzung der BuT-Leistung für Schülerbeförderung	120
Tab. III.7-11: Verbesserungswünsche zur BuT-Leistung für Schülerbeförderung	121
Tab. III.7-12: Bei Antrag auf Lernförderung vorzulegende Nachweise	121
Tabelle III.7-14: Kombination von erforderlichen Nachweisen für Lernförderung.....	122
Tab. III.7-15: Existenz von Höchstgrenzen bei der Lernförderung.....	123
Tab. III.7-16: Probleme bei der Umsetzung der BuT-Leistung für Lernförderung	125
Tab. III.7-17: Verbesserungswünsche zur BuT-Leistung für Lernförderung.....	125
Tab. III.7-18: Anteile der Schulen, Kitas und Tagespflegeeinrichtungen/ Tagesmütter mit gemeinschaftlicher Mittagsverpflegung	126

Tab. III.7-19: Anteile der Schulen, Kitas, Tagespflegeeinrichtungen mit dem Angebot gemeinschaftlicher Mittagsverpflegung nach Potenzialdichte	127
Tab. III.7-20: Probleme bei der Umsetzung der BuT-Leistung für gemeinschaftliche Mittagsverpflegung“	127
Tab. III.7-21: Verbesserungswünsche zur BuT-Leistung für gemeinschaftliche Mittagsverpflegung	128
Tab. III.7-22: Probleme bei der Umsetzung der Leistung für Soziokulturelle Teilhabe	129
Tab. III.7-23: Verbesserungswünsche zur BuT-Leistung für soziokulturelle Teilhabe	129
Tab. III.8-1: Lokales koordinierendes Arbeits- oder Steuerungsgremium	131
Tab. III.8-2: Lokales, rechtskreisübergreifendes Gesamtkonzept	132
Tab. III.8-3: Besondere Steuerungsinstrumente für BuT-Leistungen	133
Tab. III.8-4: Schriftlich fixierte Arbeitsanleitungen nach Art des Leistungsträgers und SGB-II-Trägerschaft	133
Tab. III.8-5: Schriftliche Vereinbarungen zwischen Leistungsträgern und Anbietern .	134
Tab. III.8-6: Schriftliche Vereinbarungen mit Leistungsanbietern nach Leistungsarten	135
Tab. III.8-7: Bestehen einer zentralen Verwaltungseinheit	136
Tab. III.8-8: IT-Verfahren zur Erfassung der BuT-Leistungsdaten nach Rechtskreisen	136
Tab. III.8-9: Einheitlichkeit der Software zur Erfassung der BuT-Leistungsdaten	137
Tab. III.8-10: Schnittstellen im Verwaltungsverfahren	138
Tab. III.9-1: Existenz vorrangiger Leistungen	139
Tab. III.9-2: Finanzierung vorrangiger Leistungen	140
Tab. III.9-3: Veränderung des Umfangs lokaler Bildungs- und Teilhabeangebote	140
Tab. III.9-4: Veränderung der Anzahl Jugendlicher mit Zugangschancen zu Bildungs- und Teilhabeangeboten	141
Tab. III.9-5: Fehlende Angebote zur Deckung des Bedarfes	142
Tab. III.9-6: Vormalige Finanzierung abgebauter Leistungen	143
Tab. III.9-7: Veränderung der Angebotsseite	144
Tab. III.10-1: Aufwand für Erstanträge	145
Tab. III.10-2: Aufwand für Folgeanträge	146
Tab. III.10-3: Themenkomplexe, für die konkrete Änderungspläne bestehen	146
Tab. III.10-4: Wünschenswerte Änderungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen aus kommunaler Sicht	149
Tab. III.11-1: Gewählte Lösung der Faktorenanalyse	152
Tab. III.11-2: Gewählte Lösung der Cluster-Analyse: Faktorprofil und weitere Merkmale	154
Tab. IV.3-5: Antragstellung für die Schülerbeförderung	238
Tab. IV.4-2: Vorschläge für weitere förderungsfähige Aktivitäten (Basis Haushalte) .	258

I. Das Evaluationsprojekt

Die Leistungen für Bildung und Teilhabe¹ dienen der Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene.² Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) hat ein mehrdimensionales Forschungsvorhaben zur Evaluation der Inanspruchnahme und der kommunalen Umsetzungspraxis zu diesen Leistungen konzipiert: Wird die Intention des Gesetzgebers auch tatsächlich erfüllt? Kommen die Leistungen bei den Leistungsberechtigten an? Und welche Faktoren beeinflussen dies? Das Gesamtforschungsvorhaben besteht aus drei (eigenständigen) Teilprojekten: einer qualitativen Implementationsstudie unter Leitung des Soziologischen Forschungsinstituts Göttingen (SOFI), einer Längsschnittbefragung von Leistungsberechtigten und Wohnbevölkerung durch das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), sowie der Messung des Erfüllungsaufwandes durch das Statistische Bundesamt (StBA).

An der Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe wurde die zuständige Arbeitsgruppe des Bund-Länder-Ausschusses nach § 18 c SGB II sowie die kommunalen Spitzenverbände beteiligt. Das BMAS hat einen Projektbeirat berufen, dem neben Bundes- und Landesministerien auch der Deutsche Landkreistag (für die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände) und der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge (in Expertenfunktion) angehören.

Der vorliegende Zwischenbericht dokumentiert zum einen den Arbeitsstand in allen drei Teilprojekten (vgl. II.). Zum anderen werden Ergebnisse einer bundesweiten Online-Befragung bei allen für die Bildungs- und Teilhabeleistungen zuständigen Leistungsträgern (vgl. III.) sowie des Fragenprogramms zu diesen Leistungen aus der sechsten Welle des Panels Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung (PASS) des IAB dargestellt (vgl. IV.). Für die gute Zusammenarbeit im ersten Projektjahr sowie die wertvollen Anmerkungen bei der Überarbeitung des Berichts danken die drei Teilprojekte herzlich Frau Ahuja, Frau Braun und Herrn Huwe vom Referat IIa1 sowie den Kolleginnen und Kollegen von Referat IIc3 im BMAS.

¹ Gesetzliche Grundlage: § 28 und § 29 Sozialgesetzbuch Zweites Buch - Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II), § 34 Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch - Sozialhilfe (SGB XII), § 6b Bundeskindergeldgesetz (BKGG).

² In abkürzender Ausdrucksweise werden in einigen Abschnitten dieses Zwischenberichts alle Leistungsberechtigten bis unter 25 Jahren als „Kinder“ bezeichnet.

I.1 Leistungen zur Bildung und Teilhabe

Mit Einführung des Bildungs- und Teilhabepakets zum Jahresbeginn 2011 erweitern die Leistungen für Bildungs- und Teilhabe das System der sozialen Mindestsicherung in Deutschland. Die sieben Teilleistungen des Bildungs- und Teilhabepakets dienen dazu, das spezifische soziokulturelle Existenzminimum hilfebedürftiger Kinder, Jugendlicher und junger Erwachsener zu sichern:

- (1.) Übernahme der tatsächlichen Kosten für Tagesausflüge für Schüler und Schülerinnen unter 25 Jahren und Kinder in Kindertageseinrichtungen,
- (2.) Übernahme der tatsächlichen Kosten für mehrtägige Ausflüge und Klassenfahrten für Schüler und Schülerinnen unter 25 Jahren und Kinder in Kindertageseinrichtungen,
- (3.) Mittel für die Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf (sog. Schulbedarfspaket) für Schüler und Schülerinnen unter 25 Jahren an allgemeinbildenden oder beruflichen Schulen, sofern sie keine Ausbildungsvergütung erhalten (70 Euro zum 1. August und 30 Euro zum 1. Februar eines jeden Jahres),
- (4.) Mittel für die Schülerbeförderung für Schüler und Schülerinnen unter 25 Jahren zur nächst gelegenen Schule, soweit sie erforderlich sind (zumutbare Eigenleistung in der Regel 5 Euro) und die Kosten nicht bereits von Dritten getragen werden,
- (5.) Mittel für die schulischen Angebote ergänzende angemessene Lernförderung für Schüler und Schülerinnen unter 25 Jahren,
- (6.) Mehraufwendungen zur Teilnahme an einer gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung in einer Kindertageseinrichtung, in Kindertagespflege, in Schule oder Hort (Kosten abzüglich einem Euro Eigenanteil je Mittagessen),
- (7.) Leistungen zur Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft für Kinder und Jugendlichen bis 18 Jahren (monatlich bis zu 10 Euro für Mitgliedsbeiträge und Kurse).

Bildungs- und Teilhabeleistungen werden auf Antrag gewährt. Lediglich der persönliche Schulbedarf (3.) ist im Grundantrag auf Leistungen nach dem SGB II und SGB XII enthalten und braucht nicht gesondert beantragt zu werden. In den anderen Rechtskreisen (z.B. bei Familien, die Kinderzuschlag oder Wohngeld beziehen) gilt auch hierfür die Antragserfordernis. Anträge können auch konkludent gestellt werden (vgl. III.3.2). Die Leistungen werden im Regelfall als Sach- oder Dienstleistung (beispielsweise in Form personalisierter Gutscheine oder Direktzahlungen an die Leistungsanbieter) und nur in wenigen Ausnahmen als Geldleistung gewährt. Ausnahmsweise ist auch die nachträgliche Erstattung zuvor verauslagter Mittel möglich.

I.2 Die drei Teilprojekte

I.2.1 Qualitative Implementationsstudie

Ein Forschungsteam unter Leitung des Soziologischen Forschungsinstituts Göttingen (SOFI) e.V. untersucht zwischen Mai 2013 und März 2016 die Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe (BuT) auf kommunaler Ebene (qualitative Implementationsstudie). Neben dem SOFI sind folgende Personen und Institutionen an der Untersuchung beteiligt:

- Forschungsteam Internationaler Arbeitsmarkt (FIA), Berlin,
- Lehrstuhl für Arbeits-, Industrie- und Wirtschaftssoziologie an der Friedrich-Schiller Universität Jena,
- Petra Kaps. Evaluation und Politikberatung, Berlin (stellvertretende Projektleitung),
- Lutz Wende OrganisationsBeratung, Alfter-Witterschlick,
- Zoom – Gesellschaft für prospektive Entwicklungen e.V., Göttingen.

Zentrale Erhebungsschritte der qualitativen Implementationsstudie sind eine bundesweite standardisierte Online-Befragung aller Leistungsträger und Vor-Ort-Erhebungen für die 29 kommunalen Fallstudien zu zwei Zeitpunkten 2013/14 und 2014/15, um Veränderungen über die Zeit feststellen zu können. Landesregelungen werden in einer schriftlichen Länderbefragung erhoben.

Mit der im Sommer und Herbst 2013 durchgeführten flächendeckenden Online-Erhebung bei den Leistungsträgern wurden die lokalen Angebotsstrukturen, die Organisation der Leistungsprozesse und zentrale Daten zur Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe erfragt. Auf der Grundlage einer typisierenden Auswertung werden Kommunen für eine vertiefende Untersuchung ausgewählt. Die 29 Fallstudien-Kommunen sollen sich beim Bezug der Sozialleistungen, die den BuT-Leistungen zugrunde liegen, beim Verwaltungsaufbau und bei der Umsetzung des Bildungs- und Teilhabepakets unterscheiden, und insgesamt sollen alle Flächen-Bundesländer, Städte und Landkreise sowie Jobcenter in gemeinsamer und kommunaler Trägerschaft angemessen vertreten sein. (Zu den Auswahlkriterien vgl. II.1.4.)

Im Mittelpunkt der Implementationsanalyse stehen die 29 kommunalen Fallstudien. In diesen Fallstudien werden institutionelle und individuelle Faktoren in der lokalen Ausgestaltung der BuT-Leistungen daraufhin untersucht, ob und wie sie sich fördernd oder hemmend auf die Inanspruchnahme auswirken. Zum einen sind die Organisationsstrukturen, die lokalen Kommunikationsstrukturen zur Umsetzung des Hinwirkungsgebots und die Interaktionsbeziehungen zwischen den Leistungsstellen, den Leistungsträgern und intermediären lokalen Akteuren darzustellen. Zum anderen werden Leistungsberechtigte und Leistungsanbieter zur Inanspruchnahme unter den Bedingungen der lokalen institutionellen Konstellationen sowie zur Bewertung der Leistungen befragt. Somit werden Bedarfsstrukturen mit lokalen Angebotsstrukturen in Re-

lation gesetzt. Zugleich werden aber auch die Rahmenbedingungen (andere Angebote, lokale Vorgeschichte, Landesregelungen) in die Analyse mit einbezogen. Die Analyse der Umsetzung soll alle Rechtskreise und möglichst viele beteiligte Akteure berücksichtigen, jedoch liegt der Schwerpunkt auf Leistungen nach SGB II und BKG. Jeder beteiligten Kommune werden die sie betreffenden Erhebungsergebnisse als individuelles Fallstudienprofil zur Verfügung gestellt. Darüber hinaus werden alle Ergebnisse in anonymisierter Form aufbereitet.

I.2.2 Längsschnittbefragung von Leistungsberechtigten und Wohnbevölkerung

Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit wertet Daten des Panels Arbeitsmarkt und soziale Sicherung (PASS) zur Inanspruchnahme der Leistungen für Bildung und Teilhabe aus (Längsschnittbefragung von Leistungsberechtigten und Wohnbevölkerung).

Bei dem Panel Arbeitsmarkt und soziale Sicherung (PASS) handelt es sich um eine repräsentative Längsschnittbefragung von ca. 10.000 Haushalten und ihren Mitgliedern. Die Befragung umfasst sowohl Haushalte mit Bezug von SGB II- Leistungen als auch Haushalte der allgemeinen Wohnbevölkerung. Thematische Schwerpunkte bei den Befragungen zu den Leistungen für Bildung und Teilhabe im Rahmen des PASS sind die (Nicht-)Inanspruchnahme der Leistungen, die Kenntnis des Bildungs- und Teilhabepakets sowie die Bewertung durch die Leistungsberechtigten. Hierbei sind innerhalb gewisser Grenzen regionale Differenzierungen möglich, aber auch Vergleiche mit Leistungsberechtigten aus anderen Rechtskreisen (z.B. nach BKG) sowie mit Haushalten aus der Wohnbevölkerung im Allgemeinen (z.B. im Hinblick auf soziale Teilhabe).

I.2.3 Messung des Erfüllungsaufwandes

Das Statistische Bundesamt (StBA) untersucht den Erfüllungsaufwand für die kommunalen Leistungsstellen, die Leistungsanbieter und die Leistungsberechtigten. Hierbei umfasst der Erfüllungsaufwand den gesamten messbaren Zeitaufwand und die Kosten, die durch Befolgung einer bundesrechtlichen Vorschrift bei Bürgerinnen und Bürgern, Wirtschaft sowie der öffentlichen Verwaltung entstehen. Die Messung des Erfüllungsaufwands hat weder die Berechnung gesamtwirtschaftliche Effekte zum Ziel, noch ergeben sich hieraus Aussagen über den Nutzen des Bildungspakets.

Dabei soll die Typisierung kommunaler Organisationslösungen, die das SOFI und seine Partnereinrichtungen auf Basis der flächendeckenden Online-Erhebung bei den Leistungsträgern entwickeln, auch dem Statistischen Bundesamt ermöglichen, repräsentative Kommunen für seine Untersuchung auszuwählen.

I.3 Inhalte des ersten Zwischenberichts

Der erste Zwischenbericht zur Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe wird ein knappes Jahr nach Beginn der Arbeit in den drei Teilprojekten vorgelegt. Die Gesamtreaktion lag beim Forschungsteam der qualitativen Implementationsstudie (SOFI u.a.). Die Autorinnen und Autoren der einzelnen Berichtsteile sind im Innentitel ausgewiesen.

Teil I des Zwischenberichts stellt die Teilprojekte vor und führt in die Untersuchungskonzepte ein. Teil II beschreibt die bisherigen Arbeitsstände in den Teilprojekten. In den Teilen III und IV werden Ergebnisse zweier Teilprojekte vertiefend dargestellt.

So zeichnet in Teil III das Forschungsteam der qualitativen Implementationsstudie auf der Grundlage der bundesweiten Online-Befragung ein komplexes Bild der unterschiedlichen kommunalen Lösungen: Wie informieren die zuständigen kommunalen Leistungsträger über Leistungsansprüche? Wie gestalten sie Antragsverfahren? Wie organisieren und steuern sie die Leistungserbringung? Wie kooperieren sie mit den Anbietern? Welche Rolle spielen Schulen und Kindertageseinrichtungen?

In Teil IV gibt das IAB auf der Grundlage des Panels Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung (PASS) für das Jahr 2012 erste Antworten aus der Sicht der Leistungsberechtigten zu folgenden Fragen: Wie unterscheiden sich die Chancen von Kindern mit und ohne Leistungen nach dem SGB II, SGB XII, BKGG u AsylbLG auf die vom Gesetzgeber für notwendig erachteten Bildungs- und Teilhabeleistungen? Existiert eine „Partizipationslücke“? Kennen die potenziell berechtigten Haushalte mit niedrigen Einkommen die Fördermöglichkeiten? Was beeinflusst Antragstellung und Inanspruchnahme?

I.4 Untersuchungskonzepte

I.4.1 Was heißt Inanspruchnahme?

Ob die Leistungen für Bildung und Teilhabe von den Leistungsstellen erfolgreich umgesetzt werden und ob sie ihren Zweck erfüllen, wird vor allem anhand von Zahlen zur Inanspruchnahme erörtert. Damit können jedoch, je nach Studie oder Erhebung, verschiedene Sachverhalte gemeint sein: von der Antragstellung bis zur Nutzung des geförderten Angebots. Als zentrale Zielgröße der Evaluation ist der Begriff der Inanspruchnahme daher zunächst präzise zu bestimmen. Diese Begriffsbestimmung schließt zugleich eine Verständigung darüber ein, welche Faktoren Inanspruchnahme oder Nichtinanspruchnahme beeinflussen.

Grundsätzlich bedeutet Inanspruchnahme, von einer Leistung Gebrauch zu machen, für die eine Person einen Rechtsanspruch hat. Die BuT-Leistung (als Bestandteil des Existenzminimums der Leistungsberechtigten) wird in der Regel als Sach- oder Dienstleistung der öffentlichen Hand erbracht, etwa durch Ausgabe eines Gutscheins oder durch Direktzahlung an den Anbieter. Hiervon ist die auf diese Weise finanzierte Leistung eines Dritten zu unterscheiden. Auf die BuT-Leistung besteht unter bestimmten Voraussetzungen ein individueller Rechtsanspruch, der geltend gemacht werden kann, indem ein Antrag gestellt und dieser bewilligt wird. Dies ist jedoch nicht identisch mit der tatsächlichen Nutzung der zugehörigen Leistung.

Erst durch die Nutzung der Leistungsangebote, also mit einer tatsächlichen Teilnahme an Fahrten und Ausflügen, am gemeinschaftlichen Mittagessen, an der Lernförderung oder an förderfähigen gemeinschaftlichen Freizeitaktivitäten in den Bereichen Sport, Spiel, Kultur und Geselligkeit lassen sich (teils erst langfristig) Teilhabeeffekte erzielen. Die Teilnahme an diesen Leistungsangeboten ist auch ohne die BuT-Leistung möglich, wenn vergleichbare vorrangige Leistungen zur Verfügung stehen.

Der individuelle Rechtsanspruch wird (außer bei den pauschalierten Leistungen zum Schulbedarf im Rechtskreis SGB II) durch eine ausdrückliche Antragstellung geltend gemacht. Für das Entstehen von Bedarfen und das Einlösen von Ansprüchen auf BuT-Leistungen müssen im Einzelfall die folgenden Voraussetzungen erfüllt sein:

- Die betreffende Person ist nach einem der Rechtskreise leistungsberechtigt.
- Die betreffende Person benötigt die jeweilige Leistung (insbesondere bei der Lernförderung).
- Für die Leistung besteht ein Angebot.
- Die betreffende Person bzw. ihre Erziehungsberechtigten haben ein Interesse daran, die Leistung in der angebotenen Form in Anspruch zu nehmen.
- Die betreffende Person bzw. ihre Erziehungsberechtigten stellen einen Antrag auf die Leistung.

- Für diese Leistung besteht keine Finanzierungsmöglichkeit durch Dritte, die vorrangig in Anspruch zu nehmen ist.
- Der Antrag aus BuT-Leistungen wird positiv beschieden (weil ein Bedarf an BuT-Leistungen festgestellt wird).
- Das Dienstleistungsangebot ist so gestaltet, dass es von den potenziellen Nutzer/innen in Anspruch genommen werden kann (weil z.B. Zusatzkosten und weitere materielle Anforderungen wie Musikinstrumente, Sportbekleidung etc. aus anderen Quellen erworben werden können oder zur Verfügung stehen, weil das Angebot vom Wohnort aus erreichbar ist etc.).
- Die Anbieter der Leistung sind in der Lage und willens, die konkrete Art der BuT-Leistungsgewährung durch die Leistungsstellen als Finanzierungsinstrument für ihr Angebot anzunehmen und die Leistung auf dieser Basis zu gewähren. Dabei sollte die Form der administrativen Abwicklung der Leistung keinen Negativanreiz erzeugen, die Leistung für Leistungsberechtigte der BuT-Leistungen exklusiv oder in schlechterer Qualität als für alle anderen Nutzer/innen anzubieten.

Sollte auch nur eine dieser Voraussetzungen fehlen, kann dies dazu führen, dass eine konkrete BuT-Leistung individuell nicht genutzt werden kann. Je nachdem, welche dieser Voraussetzungen notwendig und nicht erfüllt sind, d.h. welcher der genannten Punkte ausschlaggebend dafür ist, dass die jeweilige BuT-Leistungsart nicht beantragt, gewährt oder genutzt wird, hat dies unterschiedliche Auswirkungen auf die Teilhabechancen der betroffenen Person.

Auf der Grundlage der Bedarfskonstruktionen für die einzelnen Leistungsarten und der damit verbundenen Voraussetzungen für das Entstehen von Bedarf und das Einlösen von Ansprüchen wird hier begrifflich unterschieden zwischen „dem Grunde nach“, „formell“ und „materiell“ Leistungsberechtigten sowie den Leistungsberechtigten, die ihr Recht in Anspruch nehmen, indem sie von der beantragten und bewilligten Leistung auch Gebrauch machen:

- Dem Grunde nach Leistungsberechtigte (Potenzial der Leistungsberechtigten im weiteren Sinne): Der Personenkreis, an den sich die BuT-Leistungen richten, wird unabhängig von potenziellem und faktischem Bedarf durch Alter, Betreuungs- und Schülerstatus bestimmt. Die Größe dieser Gruppe kann näherungsweise anhand der Zahl der leistungsberechtigten Personen im jeweiligen Alter bestimmt werden. Für Kinder unter sechs Jahren ist dazu der Betreuungsstatus festzustellen, für Jugendliche oberhalb des schulpflichtigen Alters der Schülerstatus und ein eventuelles Einkommen aus Ausbildungsvergütung. Dieses Aggregat kommt als Ausgangspunkt für Bedarfsschätzungen in Betracht und wird durch die weiteren Bestimmungen schrittweise ausdifferenziert.
- Potenziell Leistungsberechtigte (Potenzial der Leistungsberechtigten im engeren Sinne): Nachfrage besteht und alle Anspruchsvoraussetzungen sind erfüllt, der Bedarf ist noch nicht festgestellt. Hier kommt es auf die für die Leistung erheblichen

persönlichen Tatbestände (den Status) wie auf von der Person unabhängige Tatbestände (das Bestehen förderfähiger Angebote, die Bedarfskonstruktion) an. Diese Gruppe besteht aus den Antragsteller/inne/n und einer unbekannten Gruppe von Leistungsberechtigten, die aus verschiedenen Gründen keinen Antrag stellen.

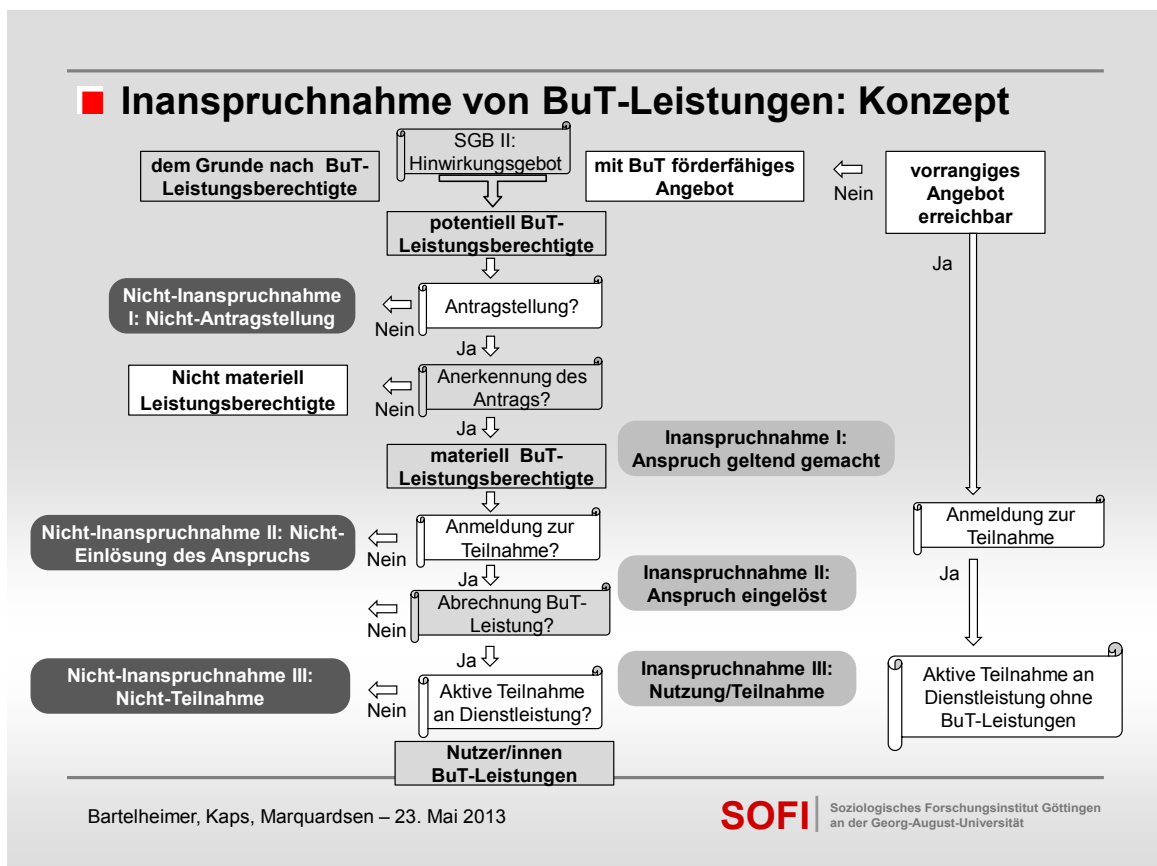
- Materiell Leistungsberechtigte: Nachfrage besteht, ein Angebot ist vorhanden, ein Antrag wurde gestellt und der Bedarf ist festgestellt. Diese Gruppe setzt sich aus den Antragsteller/inne/n zusammen, deren Bedarfe und damit Rechtsansprüche anerkannt wurden.
- Nutzer/innen: Diese Gruppe setzt sich aus den materiell Leistungsberechtigten zusammen, die ihre Rechtsansprüche auf BuT-Leistungen auch einlösen, indem sie bestehende Leistungsangebote nutzen. Sie kann über Abrechnungsdaten der Leistungsstellen abgebildet werden.
- Nicht materiell Leistungsberechtigte: Diese Gruppe entsteht durch Ablehnung von Anträgen. Dies ist nur dann möglich, wenn einzelne Elemente der materiellen Leistungsberechtigung nicht vorliegen. Denn wenn ein Bedarf festgestellt ist, besteht wegen des auf der Sicherung des Existenzminimums gegründeten Rechtsanspruchs für die Leistungsstelle kein Ermessensspielraum, die Leistung nicht zu gewähren. Die Größe dieser Gruppe kann über entsprechende Daten der Leistungsstellen ermittelt werden.

Aus diesen fünf Gruppen der Leistungsberechtigung ergeben sich je drei Zustände von Inanspruchnahme und Nicht-Inanspruchnahme, die grundsätzlich messbar sind, wenn auch nicht alle gleichermaßen gut (vgl. Abbildung I.4-1):

- Inanspruchnahme I (im weiteren Sinne): Die materiell leistungsberechtigten Personen haben einen Antrag gestellt, der bewilligt wurde. Die Bewilligung kann konkludent sein. Antragsteller/innen, deren Anträge abgelehnt wurden, zählen hier nicht. Die Größe der Gruppe lässt sich aus der Zahl der bewilligten Anträge ermitteln.
- Inanspruchnahme II (im engeren Sinne): Ein anerkannter BuT-Anspruch wurde geltend gemacht, indem ein Gutschein eingelöst wurde oder ein Anbieter eine Direktzahlung erhielt. Daten dazu lassen sich aus den Zahlungsdaten zu den einzelnen Leistungsarten ermitteln.
- Inanspruchnahme III (im erweiterten Sinne): Das mit den BuT-Leistungen finanzierte Angebot wird von den Leistungsberechtigten tatsächlich teilnehmend genutzt.
- Nicht-Inanspruchnahme I (im weiteren Sinne): Potenziell Leistungsberechtigte haben keinen Antrag gestellt. Diese Größe der Personengruppe in diesem Zustand kann nur näherungsweise geschätzt werden, da nur für diejenigen Leistungsberechtigten Prozessdaten verfügbar sind, bei denen alle Ausschlussstatbestände berücksichtigt wurden. Schätzungen sind auf Basis von Befragungsdaten zu den Motiven der Leistungsberechtigten (hier zur Nichtbeantragungen trotz Bedarfs) möglich.

- Nicht-Inanspruchnahme II (im engeren Sinn): Materiell Leistungsberechtigte realisieren ihren anerkannten Anspruch nicht, d.h. sie nutzen die mit BuT-Leistungen finanzierbaren Leistungen nicht. Es werden keine Leistungen abgerechnet. Die Größe der Personengruppe in diesem Zustand lässt sich durch die Differenz zwischen anerkannten Ansprüchen (bewilligten Anträgen) und Zahlungsfällen ermitteln.
- Nicht-Inanspruchnahme III (im erweiterten Sinne): Materiell Leistungsberechtigte realisieren ihren anerkannten Anspruch nicht, sie nutzen die mit BuT-Leistungen finanzierbaren Leistungen nicht, es werden aber Leistungen abgerechnet. Die Größe der Personengruppe in diesem Zustand lässt sich nur durch Befragungsdaten ermitteln.

Abb. I.4-1: Definition verschiedener Zustände der Leistungsberechtigung und der (Nicht-)Inanspruchnahme



Quelle: Eigene Darstellung

Je nachdem, auf welche Grundgesamtheit die Zahl der Nutzer/innen der BuT-Leistungen bezogen wird und ob die Antragstellung, die Anerkennung von Bedarfen oder die tatsächliche Geltendmachung von Ausgaben für die Nutzung von Leistungsangeboten im Zähler einer so genannten Inanspruchnahme-Quote stehen, ergeben sich unterschiedliche Bilder der lokalen Implementation der BuT-Leistungen.

Ob die Leistungsberechtigten einen Antrag stellen und ob sie auf Basis der Anerkennung des Anspruchs auf eine BuT-Leistung ein entsprechendes verfügbares Angebot

auch nutzen, unterliegt ihrer Wahlfreiheit, kann aber auch durch organisatorische oder andere Zugangshürden eingeschränkt sein. Wurde hingegen auf Antrag kein Bedarf festgestellt, dann besteht kein Rechtsanspruch auf die BuT-Leistungen. Die Frage nach der Inanspruchnahme stellt sich ohne einen Rechtsanspruch dann nicht.

Die Nichtanerkennung eines Rechtsanspruchs hingegen kann zweierlei bedeuten: entweder besteht eine Nachfrage, die nicht den Regeln der BuT-Leistungen entspricht (beispielsweise wird Nachhilfe nachgefragt, die über die lokalen Regeln der Lernförderung hinaus geht), oder das Angebot steht ohne Kostenbeteiligung der Nachfrager/innen zur Verfügung und kann die Nachfrage im konkreten Fall decken.

Stehen für alle BuT-Leistungen in lokal ausreichendem Umfang kostenpflichtige Angebote entsprechend der Nachfrage der Leistungsberechtigten zur Verfügung und werden sie nicht anderweitig und vorrangig erbracht, dann sollte sich die „Inanspruchnahme I“ dadurch erhöhen lassen, dass eine bessere Informationspolitik die Nachfrage beeinflusst und eine Optimierung der Prozessorganisation die Zugänge zu den Angeboten verbessert und die Gewährung von Ansprüchen beeinflusst.

Im Umkehrschluss kann eine – bezogen auf die Grundgesamtheit der dem Grunde nach Leistungsberechtigten – niedrige „Inanspruchnahme I“ einerseits auf fehlende Angebote, ungenügende Informationspolitik und/oder nicht optimale Prozessorganisation verweisen. Im ersten Fall würden Bedarfe formal wegen fehlender Angebote nicht entstehen, obwohl es Nachfrage gibt. Im zweiten Fall wäre die Nachfrage (noch) nicht maximiert. Im dritten Fall wären Zugangswege (noch) nicht optimal gestaltet, würden Bearbeitungsprozesse zu lange dauern oder würde der Aufwand zur Durchsetzung der Ansprüche für die einzelnen Leistungsberechtigten in keinem angemessenen Verhältnis zum möglichen Nutzen stehen.

Eine bezogen auf die Gesamtheit der dem Grunde nach Leistungsberechtigten niedrige „Inanspruchnahme I“ kann sich andererseits auch daraus ergeben, dass Leistungsberechtigten aus anderen Quellen auf den von den BuT-Leistungen abgedeckten sozial- und bildungspolitischen Feldern mit Dienstleistungen versorgt sind. Hier würde Bedarf nach den Regeln der BuT-Leistungen wegen der vorrangigen Verfügbarkeit anderer Angebote, die womöglich sehr vielfältig sind und den Bedürfnissen und Wünschen der Leistungsberechtigten besonders gerecht werden, nicht entstehen können.

Angesichts der Vielfalt der möglichen Maß- und Bezugsgrößen gilt es, mit dem Forschungsvorhaben ein letztlich wohl mehrstufiges Maß für die Nutzung der Leistungen und für die Deckung der entsprechenden Bedarfe des Existenzminimums zu entwickeln, das die lokale Umsetzungswirklichkeit möglichst genau abbildet und im Idealfall auch für interregionale Vergleiche geeignet ist.

Idealtypisch ist – jeweils für jede der Leistungsarten – folgenden Fragen nachzugehen:

- Welcher Anteil der dem Grunde nach leistungsberechtigten Personen ist für die jeweilige BuT-Leistungsart potenziell leistungsberechtigt?
- Besteht für alle dem Grunde nach Leistungsberechtigten ein Leistungsangebot?

- Wie groß ist die Differenz zwischen den potenziell und den materiell Leistungsberechtigten?
- Wie hoch ist der Anteil der formell Leistungsberechtigten, die die Leistungsangebote hinter der jeweiligen BuT-Leistungsart tatsächlich nutzen und insofern ihr Recht auf BuT-Leistungen in Anspruch nehmen?
- Wie groß ist die Differenz zwischen den materiell Leistungsberechtigten und den Nutzer/innen der mit BuT-Leistungen finanzierten Sach- und Dienstleistungen?

Mit den empirischen Erhebungen zu den Fallstudien auf der lokalen Ebene werden die genannten Voraussetzungen für alle diese Schritte zur Inanspruchnahme untersucht.

I.4.2 Maßgebliche Akteursgruppen für die Implementationsanalyse

An der lokalen Umsetzung der BuT-Leistungen sind eine Vielzahl von Akteur/inn/en mit jeweils spezifischen Beiträgen beteiligt: die kommunalen Leistungsträger, die kommunalen Leistungsstellen, Anbieter, Multiplikator/inn/en und Intermediäre und nicht zuletzt die Leistungsberechtigten.

Leistungsträger der Bildungs- und Teilhabeleistungen sind die kreisfreien Städte und die Landkreise. Sie sollen darauf hinwirken, dass Kinder und Jugendliche Zugang zu geeigneten vorhandenen Angeboten der gesellschaftlichen Teilhabe erhalten, und dazu mit Schulen und Kindertageseinrichtungen, den Trägern der Jugendhilfe, den Gemeinden und Gemeindeverbänden, freien Trägern, Vereinen und Verbänden und sonstigen handelnden Personen vor Ort zusammenarbeiten. Ein Hinwirkungsgebot besteht zwar nur im SGB II (§ 4 SGB II, es dürfte darüber aber auch Wirkung für die Erbringung der BuT-Leistungen in den anderen Rechtskreisen entfalten, denn es scheint wenig wahrscheinlich, dass die kommunalen Leistungsträger ihre Hinwirkungsaktivitäten so gestalten, dass sie Leistungsberechtigte spezieller Rechtskreise explizit diskriminieren.

Unter lokalen *Leistungsstellen* werden hier diejenigen kommunalen Ämter verstanden, die für die Wahrnehmung der Aufgaben bezüglich der BuT-Leistungen zuständig sind. In der Regel sind dies die Sozialämter für das SGB XII und das Asylbewerberleistungsgesetz, die Wohngeldämter für das Bundeskindergeldgesetz und die Jobcenter für das SGB II. Welche Ämter genau in einer Kommune als Leistungsstellen die Aufgaben der administrativen Umsetzung der BuT-Leistungen wahrnehmen, ist von der Aufbauorganisation der Kommunalverwaltung abhängig und empirisch zu erheben. Dabei kann die Erbringung der BuT-Leistungen für einen Rechtskreis auch zwischen mehreren Leistungsstellen aufgeteilt sein, die jeweils einzelne Aufgaben erfüllen. So kann zum Beispiel das Sozialamt für die Antragsbearbeitung für schulnahe BuT-Leistungen wie mehrtägige Fahrten und eintägige Ausflüge, das Schulamt aber für die Abrechnung dieser BuT-Leistungen zuständig sein.

Anbieter stellen die Leistungen bereit, die mit BuT-Leistungen finanziert werden. Zu den Anbietern von Leistungen der soziokulturellen Teilhabe gehören insbesondere

Sport-, Kultur- und Bildungsvereine, Heimatvereine und andere Vereine, Musikschulen, konfessionelle Träger, freie Träger der Jugendhilfe und andere Initiativen in den Bereichen Sport, Spiel, Kultur und Geselligkeit. Gemeinschaftliches Mittagessen bieten z.B. Caterer in Schulen und Kitas an. Anbieter von Lernförderung leisten eine die schulischen Angebote ergänzende, angemessene Lernförderung nach den Vorgaben der jeweiligen lokalen Leistungsträger. Die lokalen Gesellschaften für den öffentlichen Personennahverkehr sind Anbieter für die Beförderung von Schülerinnen und Schülern.

Als *Multiplikator/inn/en* werden jene Akteure außerhalb der Leistungsstellen verstanden, die zu den BuT-Leistungen beraten, ohne zugleich Leistungen bereitzustellen. Zu dieser Gruppe zählen verschiedene Beratungsstellen, die Schulsozialarbeit oder Verbände (wie der Stadt- bzw. Kreissportbund und die Wohlfahrtsverbände). Als Multiplikator/inn/en können je nach lokalem Netzwerk auch Familienhelfer/innen der kommunalen Jugendhilfe, Streetworker/innen, Seelsorger/innen, Mitarbeiter/innen von Asylbewerberunterkünften, Schuldnerberatungsstellen, Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe oder Mitarbeiterinnen von Frauenhäusern gehören. Wesentliches gemeinsames Merkmal ist, dass sie mit einer gewissen Regelmäßigkeit und Kompetenz über die BuT-Leistungen informieren und aufklären und/oder individuelle Beratung für die BuT-Leistungsberechtigten anbieten.

Intermediäre Akteure vereinen die funktionalen Rollen von Multiplikator/in und Anbieter in sich und üben, je nach BuT-Leistungsart, eine dieser Rollen aus. Dies gilt zuallererst für Schulen und Kindertagesstätten. Im Fall der mehrtägigen Fahrten und eintägigen Ausflüge sind sie funktional „Anbieter“, denn die jeweiligen Fachkräfte (Lehrkräfte bzw. Erzieher/innen) organisieren diese Ausflüge und Fahrten und bestimmen damit auch über deren Kosten. Für die Mittagsverpflegung können Schulen und Kitas in Einzelfall ebenfalls Anbieter sein, wenn sie diese selbst organisieren. In der Regel vermitteln Schulen aber lediglich zwischen der beauftragten Catering-Firma als Anbieter und den Leistungsberechtigten als Nutzer/inne/n der gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung, wobei die Schulen über das Abrechnungsverfahren zu dieser Leistung mitentscheiden. Für die Leistungen zur Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft sind Schulen und Kitas hingegen in der Regel „Multiplikatorinnen“, da sie hier lediglich zur Nutzung der BuT-Leistung informieren und beraten. Für die Lernförderung ist die Rolle der Schulen abhängig von den landesrechtlichen Regelungen und der lokalen Ausgestaltung des Leistungsprozesses. Die intermediären Akteure können in je nach Leistungsart engeren oder weiteren Grenzen die Angebotsstrukturen und die Nachfrage nach BuT-Leistungen beeinflussen.

Die BuT-Leistungsberechtigten bzw. ihre Erziehungsberechtigten spielen eine wichtige Rolle bei der lokalen Erbringung der BuT-Leistungen, denn sie sind die Nutzer/innen dieser Leistungen. Würden sie keine BuT-Anträge stellen, dann würde die lokale Inanspruchnahme der BuT-Leistungen, die beantragt werden müssen, bei null liegen. Insofern ist die Inanspruchnahme der BuT-Leistungen davon abhängig, wie die Leistungsberechtigten den Zugang zu den BuT-Leistungen erleben und bewerten.

I.4.3 Der Einfluss von Leistungsorganisation und Rahmenbedingungen

Arbeitsgrundlage für die Implementationsanalyse sind verschiedene Hypothesen dazu, wodurch die lokale Inanspruchnahme der BuT-Leistungen beeinflusst werden kann. Diese werden im Folgenden kurz dargestellt.

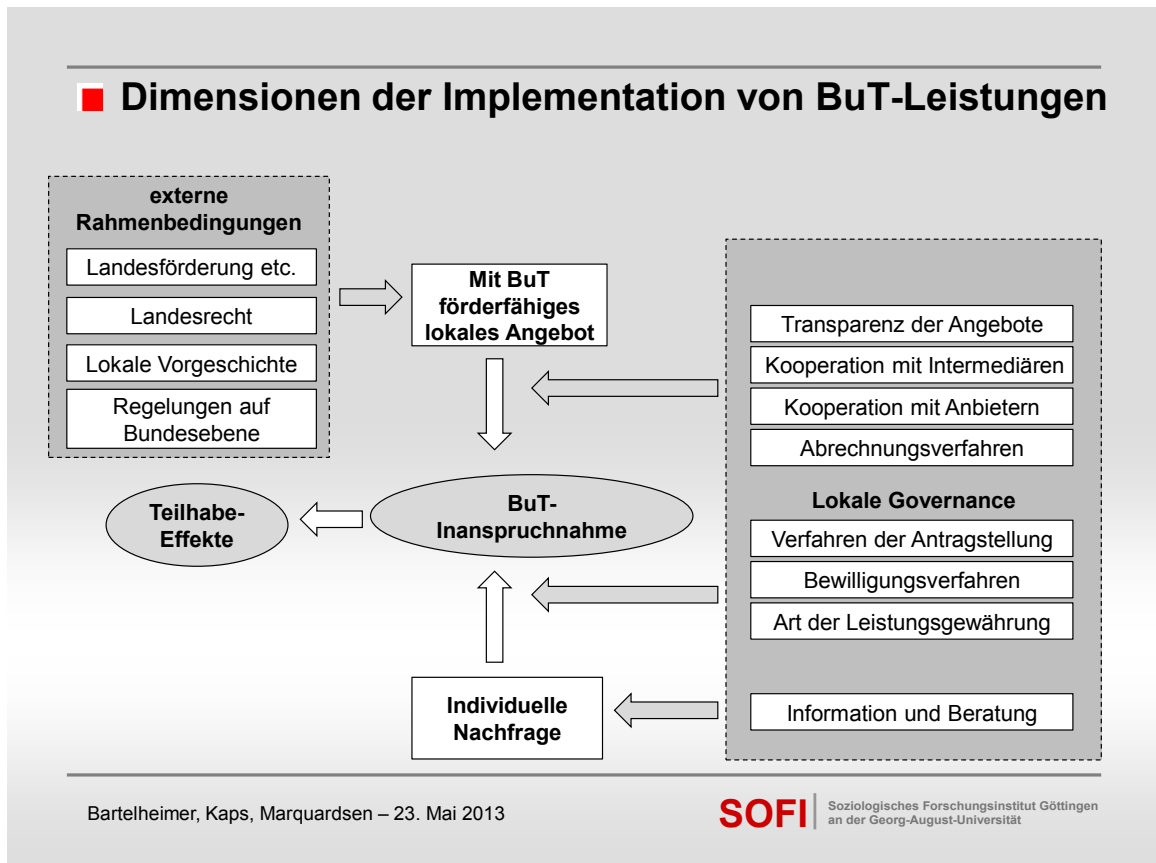
Auf der Seite der Leistungsorganisation (lokaler Governance) können folgende Aspekte einen Einfluss auf die Inanspruchnahme der BuT-Leistungen haben (vgl. Abbildung I.4-2):

- Eine aktive Aufklärung und Beratung über die BuT-Leistungen und das lokale Angebot fördert das Wissen der Leistungsberechtigten um die Fördermöglichkeiten und kann dazu beitragen, die Nachfrage nach BuT-Leistungen zu erhöhen.
- Alle Aktivitäten, die auf ein vielfältiges lokales Angebot und dessen übersichtliche Darstellung zielen, erweitern die Einsatzmöglichkeiten für die BuT-Leistungen. Auch wenn die Leistungsstellen selbst keine Angebote schaffen oder bereitstellen müssen, können die BuT-Aufwendungen für die Leistungsberechtigten zusätzliche Nutzungen bewirken. Zu untersuchen ist daher auch, wie weit die bestehenden Angebotsstrukturen sich an steigende Nachfrage anpassen können.
- Durch Transparenz der vorhandenen Angebote für die potenziellen Leistungsberechtigten, durch ein effizientes Abrechnungsverfahren sowie durch eine strukturierte Kooperation der Leistungsstellen mit Anbietern und Multiplikator/inn/en können die lokalen die Möglichkeiten zur Inanspruchnahme der BuT-Leistungen verbessern.
- Ein niedrighschwelliger Zugang zu den BuT-Leistungen über ein möglichst einfaches und unaufwändiges Verfahren der Antragstellung, ein möglichst transparentes, aufwands- und schnittstellenarmes Bewilligungsverfahren und passgenaue Arten der Leistungsgewährung können die Leistungsberechtigten zur Nachfrage nach BuT-Leistungen motivieren und damit positiv auf die Inanspruchnahme wirken.

Folgende Aspekte der externen Rahmenbedingungen können einen Einfluss auf die Inanspruchnahme der BuT-Leistungen haben (vgl. Abbildung I.4-2):

- Wenn, zum Beispiel durch Fördermittel des Landes, den Bedarf deckende vorrangige Leistungen vorhanden sind, dann besteht kein Rechtsanspruch auf eine Förderung über BuT-Leistungen.
- Bundes- oder landesrechtliche Regeln und untergesetzliche Vorgaben können die Erbringung der BuT-Leistungen beeinflussen, wenn sie durch Detailregelungen auf eine der Seiten der lokalen Governance einwirken.
- Die lokale Vorgeschichte, die kommunale Sozialpolitik vor der Einführung der BuT-Leistungen, kann einen Einfluss sowohl auf die Angebotsstruktur als auch auf die Aufbau- und Ablauforganisation der Erbringung der BuT-Leistungen haben und darüber die Inanspruchnahme beeinflussen.

Abb. I.4-2: Dimensionen der Inanspruchnahme von BuT-Leistungen



Quelle: Eigene Darstellung

Da für den Erhalt von BuT-Leistungen grundsätzlich eine Antragstellung erforderlich ist und zugleich ein Wahlrecht besteht, ob Leistungsberechtigte bestimmte lokale Angebote nutzen wollen, setzt die Inanspruchnahme eine individuelle Nachfrageentscheidung voraus. Diese wird durch Information der potenziell Leistungsberechtigten und durch die örtliche Ausgestaltung der Antrags- und Bewilligungsverfahren beeinflusst. Die Adressat/inn/en bewerten aber auch die Qualität, die Bedarfsgerechtigkeit und den möglichen Teilhabeeffekt der angebotenen BuT-Leistungen. Ob sie diese tatsächlich nachfragen, hängt daher auch von ihrer Lebenslage, ihren Lebensführungsmustern und individuellen Präferenzen ab.

Der von den potenziell Leistungsberechtigten bzw. ihren Erziehungsberechtigten subjektiv wahrnehmbare Nutzen der Beantragung von BuT-Leistungen ist durch Agieren der Leistungsstellen und Anbieter in der Öffentlichkeit sowie durch das Agieren der Leistungsstellen und Multiplikator/inn/en in Beratungsgesprächen beeinflussbar. Die intermediären Akteure können über Information und Beratung die Nachfrage nach BuT-Leistungen (in ihrer Rolle als Multiplikator/inn/en) beeinflussen, sie können zugleich (in ihrer Rolle als Anbietende) das Angebot und darüber ebenfalls die Inanspruchnahme beeinflussen.

Die Implementationsanalyse wird diese vorläufigen Annahmen über Wirkungszusammenhänge, die Inanspruchnahme und Nutzung von BuT-Leistungen beeinflussen,

durch Befragung aller Akteursgruppen im Rahmen der Fallstudien überprüfen. Auch die Untersuchungskonzepte der beiden anderen Teilprojekte zielen auf solche Wirkungszusammenhänge: Die Panel-Erhebung zu Bildung und Teilhabe, indem sie nach dem Nutzungsverhalten der Kinder und Jugendlichen, nach der Kenntnis der BuT-Leistungen und Haushalte, nach Antragstellung und Nutzung fragt, und die Messung des Erfüllungsaufwands, indem sie Zeitaufwand und Kosten bei Leistungsstellen, Leistungsanbietern und Leistungsberechtigten erhebt.

I.4.4 Bildung und Teilhabe im Panel Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung (PASS)

Seit 2006 führt das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) die jährliche Panel-Erhebung „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ durch. Seit der sechsten Erhebungswelle enthält das Panel (die Datengrundlage wird in I.2.2 erläutert) Fragen zur Teilnahme von Kindern und Jugendlichen an den Teilhabedimensionen, die mit den Leistungen zur Bildung und Teilhabe gefördert werden sollen, und zur Inanspruchnahme der Leistungen durch anspruchsberechtigte Haushalte mit niedrigen Einkommen. (Fragennummern im folgenden Text verweisen auf die Dokumentation des Erhebungsmoduls im Anhang 2.)

Im Modul „Soziale Teilhabe von Kindern und Jugendlichen“ wird für jedes Kind bzw. für jede/n Schüler/in unter 25 Jahren im Haushalt erhoben, ob sie an den relevanten Bildungs- und Teilhabedimensionen partizipieren (vgl. Fragen HH 85 - HH 93). Hierbei wird einzeln erfragt, ob das Kind ein warmes Mittagessen in der Kita, im Hort oder in der Schule erhält, ob es in der Regel an eintägigen oder mehrtägigen Ausflügen teilnimmt, ob es bezahlte Nachhilfe erhält und ob es Mitglied in einem Verein oder einer Gruppe ist. Die Angaben stammen dabei jeweils von der Person, die das Haushaltsinterview beantwortet hat (im Folgenden: Haushaltsvorstand). Sie werden nacheinander für jedes Haushaltsmitglied in der relevanten Altersgruppe erhoben³, unabhängig davon, ob der Haushalt aufgrund der finanziellen Situation leistungsberechtigt ist oder nicht. Dadurch können differenzierte Analysen durchgeführt und leistungsberechtigte Haushalte mit finanziell gesicherten Haushalten verglichen werden.

Aus demselben Grund wird auch die Kenntnis des Bildungs- und Teilhabepakets für alle Haushaltsvorstände, unabhängig von der Zusammensetzung (ob im Haushalt Kinder leben) und von der Leistungsberechtigung (ob es ein Niedrigeinkommenshaushalt ist) abgefragt (vgl. Frage HH 94). Bei Kenntnis folgen noch Nachfragen zu den zentralen Informationsquellen.

Das Kernmodul zu Bildung und Teilhabe erhalten dann lediglich die leistungsberechtigten Haushalte. Vergleichbar zur Erhebungslogik im Modul „Soziale Teilhabe“ wird dann das Frageprogramm wiederum für jedes potenziell leistungsberechtigte Kind unter 18

³ Beispielsweise macht die Mutter (= Haushaltsvorstand) zunächst die Angaben zur Teilhabe (in fünf ausgewählten Dimensionen) für ihre 5-jährige Tochter und dann folgen die identischen Fragen noch einmal für ihren 10-jährigen Sohn.

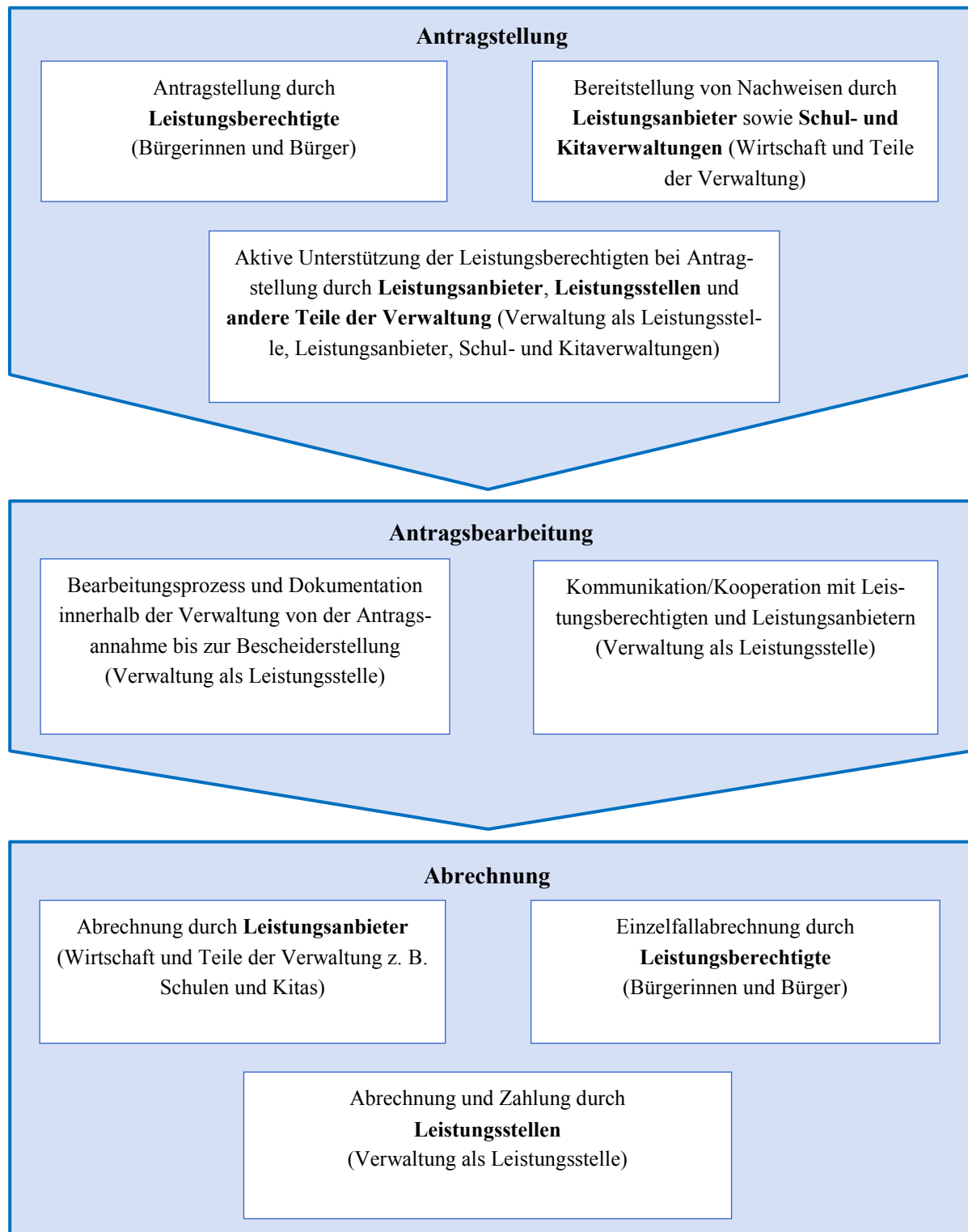
Jahren bzw. für jede/n Schüler/in unter 25 Jahren nacheinander erhoben (vgl. Fragen HH 99 - HH 127). Im Mittelpunkt stehen dabei die Antragsstellung der Einzelleistungen, die tatsächliche Inanspruchnahme (d.h. Nutzung), mögliche Gründe der Nicht-Inanspruchnahme trotz Antragsstellung (d.h. Nicht-Nutzung) sowie Verbesserungsvorschläge hinsichtlich der Antragsstellung und Ausgestaltung der neuen Leistung seitens der Empfänger. Dabei werden die Aspekte zur Antragsstellung und Inanspruchnahme für sechs der sieben Leistungsarten einzeln erhoben. Nur die Leistungsart Schulbedarf wird in PASS nicht explizit abgefragt, da diese für ALG-II-Bezieher im Rahmen der Bewilligung der Hauptleistung automatisch gewährt wird und kein gesonderter Antrag notwendig ist. Die Angaben zu möglichen Verbesserungsvorschlägen wurden offen erhoben und mithilfe eines induktiv erarbeiteten Kategorienschemas zusammengefasst (vgl. Berg u.a. 2013 sowie IV.4).

Zusätzlich zu den eigens für die Evaluation des Bildungs- und Teilhabepaketes entwickelten Modulen werden im Rahmen des Standard-Frageprogramms des Personeninterviews für Jugendliche ab 15 Jahren umfassende Informationen zur Bildung, zu den Freizeitaktivitäten und zum sozialen Teilhabeempfinden erhoben.

I.4.5 Messung des Erfüllungsaufwands

Auf der Grundlage des Arbeitsprogramms „Bessere Rechtsetzung“ vom 28. März 2012 führt die Bundesregierung in ausgewählten Lebens- und Rechtsbereichen Untersuchungen zum Erfüllungsaufwand durch. Einer der zu untersuchenden Bereiche ist die „Umsetzung des Bildungs- und Teilhabepaketes“. Messauftrag ist die Untersuchung des laufenden Erfüllungsaufwands für die Leistungen nach §§ 28, 29 SGB II, §§ 34, 34a SGB XII, § 6b Absatz 1 Nr. 1 und Nr. 2 BKG sowie § 2 AsylbLG bei den „Normadressaten“ Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung. Betrachtet werden die Prozesse der Antragstellung, der Antragsbearbeitung und der Abrechnung, die sich jeweils aus weiteren Teilprozessen zusammensetzen und den verschiedenen Normadressaten zugewiesen werden können (siehe Abbildung 1.4-1). So gehören beispielsweise Unterstützungsleistungen bei der Antragstellung ebenso wie die Bereitstellung von Nachweisen zum Prozess der Antragstellung. Der Antragsbearbeitung innerhalb der Leistungsstellen kann neben dem Teilprozess der Bearbeitung und Dokumentation des Antrags auch die Kommunikation mit Leistungsberechtigten und -anbietern zugeordnet werden. Der Prozess der Abrechnung enthält sowohl die Abrechnung der Leistungsanbieter, Einzelfallabrechnungen durch Leistungsberechtigte als auch die Abrechnung und Zahlung durch die Leistungsstellen selbst. Von den Prozessen der Antragstellung und der Abrechnung können alle drei Normadressaten betroffen sein; die Antragsbearbeitung wird in den Leistungsstellen der Verwaltung vorgenommen.

Abb. 1.4-1: Betrachtete Prozesse und Teilprozesse nach Normadressaten



Quelle: StBA, eigene Darstellung

Ausgehend von einem übergeordneten allgemeingültigen Prozess wird bei der Ermittlung des Erfüllungsaufwands dort differenziert, wo die unterschiedliche Gestaltung von Prozessen zu anderen Zeit- und Kostenaufwänden führt. Zur Erklärung der Varianz in den Zeit- und Kostenaufwänden sollen potenzielle Einflussgrößen mit Auswirkung auf

den Erfüllungsaufwand benannt werden. Mögliche Einflussgrößen könnten u. a. die Leistungsart oder einzelne der vom SOFI genutzten Unterscheidungsvariablen⁴ sein. Zudem werden Aussagen über die Beziehung zwischen der Höhe der Inanspruchnahme von BuT-Leistungen (Teilprojekt SOFI) und des Erfüllungsaufwands angestrebt.

⁴ Die Unterscheidungs- bzw. Auswahlvariablen sind Bundesland, Städtestruktur, Aufgabenwahrnehmung nach SGB II, Information/Beratung der Leistungsberechtigten, Ämterzuständigkeit, dezentrale Antragstellung, Leistungsgewährung in Gutscheinform und das Vorhandensein eines Kartensystems (vgl. hierzu II.1.4 und II.3).

II. Das erste Jahr – Arbeitsstand der drei Teilprojekte

II.1 Online-Erhebung in den kommunalen Leistungsstellen (Teilprojekt SOFI u.a.)

Ausgangspunkt aller weiteren Erhebungsschritte zur Implementation war eine bundesweite Online-Erhebung bei den kommunalen Trägern der Bildungs- und Teilhabeleistungen. Diese Erhebung ist zum Berichtszeitpunkt abgeschlossen. Erfragt wurden Grundinformationen zu den lokalen Angebotsstrukturen, zu Organisation und Steuerung der Leistungsprozesse sowie zur Umsetzung und Inanspruchnahme der Leistungen. Um die Auswahl der Fallstudieneinheiten für die qualitative Implementationsstudie sowie für die Messung des Erfüllungsaufwandes durch das Statistische Bundesamt zu unterstützen, wurde ein vorläufiger Datensatz in einem ersten Schritt typisierend ausgewertet. Weitere deskriptive Auswertungen und eine Faktoren- und Clusteranalyse des endgültigen Datensatzes schlossen sich im zweiten Schritt an. Die Ergebnisse werden unter III. ausführlich dargestellt.

II.1.1 Vorbereitung: Expert/inn/enworkshop und Pretest

Zur Vorbereitung der empirischen Erhebungen wurde am 14. Juni 2013 in Göttingen ein zweitägiger Workshop mit kommunalen Expert/inn/en durchgeführt, um die unterschiedlichen lokalen Lösungen bei der Regelung der organisatorischen Zuständigkeiten für die verschiedenen Rechtskreise besser zu verstehen (SOFI u.a. 2013).⁵ Der Workshop diente dazu, mit Mitarbeiter/inne/n kommunaler Leistungsstellen die bis dahin vom Forschungsteam entwickelten Hypothesen zu diskutieren. Im Mittelpunkt standen Fragen zu den Zusammenhängen zwischen speziellen Organisationslösungen und der Inanspruchnahme sowie zu lokalen Erfahrungen und Problemen bei der Umsetzung des Bildungs- und Teilhabepakets.

Nicht zuletzt wurde der Workshop zu einem Pretest des Erhebungsbogens mit den Teilnehmenden genutzt. In Kleingruppen wurde dabei jeweils ein Abschnitt der Entwurfsfassung des Erhebungsbogens im Detail diskutiert. Nachdem die Teilnehmenden sich einen Überblick über den betreffenden Abschnitt verschaffen konnten, wurden die Fragen durch ein Mitglied des Forschungsteams schrittweise aufgerufen. Dabei wurde jeweils gefragt, ob die Fragen aus der Sicht der Expert/inne/n verständlich und sinnvoll gestellt seien und ob gegebenenfalls Veränderungen vorgenommen werden sollten. Die Rückmeldungen aus diesem Pretest wurden protokolliert. Auf diese Weise wurde eine Vielzahl von Konkretisierungen und Ergänzungen am Erhebungsbogenentwurf angeregt, die in die nachfolgende Überarbeitung eingingen.

⁵ Die Teilnehmer/innen an dem Workshop konnten zum einen über den Verteiler des Vereins für Sozialplanung (VSOP) und zum anderen mit Unterstützung der kommunalen Spitzenverbände der deutschen Landkreise und der deutschen Städte gewonnen werden. Das Untersuchungsteam möchte hierfür allen beteiligten Personen und Institutionen herzlich danken.

Nach dem Pretest im Rahmen des Workshops wurde der Erhebungsbogen vom Forschungsteam entsprechend der daraus gewonnen Erkenntnisse überarbeitet. Auch Rückmeldungen des BMAS und des Deutschen Landkreistags flossen in die Überarbeitung des Erhebungsbogens ein. Mit dem Teilprojekt des Statistischen Bundesamts wurde der Erhebungsbogen in verschiedenen Entwurfsfassungen vor und nach dem Expert/inn/enworkshop abgestimmt. Während der Überarbeitung wurden die am Workshop beteiligten lokalen Expert/inn/en außerdem gebeten zu prüfen, welche der geplanten statistischen Angaben zur Sozialstruktur und zur lokalen Leistungsgewährung (Teil III.A bis III.C des Erhebungsbogens) aus kommunaler Sicht aktuell mit vertretbarem Aufwand (d.h. ohne aufwändige Zusatzerhebungen oder Datenabfragen bei anderen Stellen) zu beantworten seien. Auch diese Rückmeldungen wurden bei der Überarbeitung des Erhebungsbogens berücksichtigt.

II.1.2 Umsetzung und Rücklauf

Der Erhebungsbogen wurde als webbasiertes Erhebungs-Tool programmiert und nach einem technischen Pretest durch das Forschungsteam auf der Website <https://www.but-evaluation.de/> zur Beantwortung bereitgestellt. In einem abschließenden technischen Pretest am 22. Juli 2013 wurden insbesondere noch einmal alle Filterfunktionen getestet, Fehler behoben sowie redaktionelle Änderungen vorgenommen. Die technische, inhaltliche und redaktionelle Erarbeitung des Erhebungsbogens war am 23. Juli 2013 abgeschlossen.

Der den Kommunen vorgelegte Fragenkatalog enthielt 257 Fragen, von denen 103 Filterfragen sind, d.h. solche, die sich nur bei spezifischen Antworten auf vorausgegangene Fragen öffneten. Der Erhebungsbogen gliederte sich in fünf Abschnitte:

- Leistungsgewährende Stellen,
- Organisation und Koordination bereichsübergreifend,
- Datenerfassung und Statistik,
- Einzelne BuT-Leistungsarten,
- Abschließende Bewertung.

Das Forschungsteam erstellte parallel zum Erhebungstool einen bundesweiten Adressverteiler für die bundesweite Online-Erhebung. Auf dessen Basis wurden mit Schreiben vom 22. Juli 2013 alle Landrätinnen und Landräte der Kreise, die Direktorinnen und Direktoren der Regionalverbände, die Regierenden Bürgermeister der Stadtstaaten, die Oberbürgermeister/innen und Oberbürgermeister der kreisfreien Städte per Email um Beteiligung ihrer Kommune an der Online-Erhebung gebeten. Diesem Anschreiben war ein mit den Bundesländern abgestimmtes Empfehlungsschreiben des BMAS als Auftraggeber mit „Bitte um Teilnahme an einer Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe“ sowie eine Projektskizze beigelegt.

Da in einzelnen Kommunen verschiedene Ämter für die Leistungen für Bildung und Teilhabe zuständig sind, die Beantwortung der komplexen Online-Erhebung aber durch eine Person vor Ort koordiniert werden sollte, wurde die Einladung direkt an die kommunalen Spitzen gesendet. Diese wurden gebeten, die Anfrage an die in ihrer Kommunalverwaltung zuständige Person weiterzuleiten. So sollte erreicht werden, dass die Fragen für alle Rechtskreise gleichermaßen beantwortet werden.

Um möglichst viele Kommunen für die Beteiligung an der Befragung zu gewinnen, waren die drei kommunalen Spitzenverbände um Unterstützung gebeten worden. Der Deutsche Landkreistag und der Deutsche Städtetag kamen der Bitte nach und versandten über ihre internen Verteiler je eigene Schreiben, in denen sie die Befragung unterstützen und den Mitgliedskommunen die Beteiligung empfahlen.

Über den für die Online-Erhebung erstellten Adressverteiler wurden zunächst 397 Kommunen (darunter drei Städtereionen und die drei Stadtstaaten) zur Teilnahme eingeladen. Fehlende Adressen wurden später ergänzt, so dass insgesamt 405 Kommunen Anschreiben mit Zugangscodes erhielten. In 16 Fällen nannten die Kommunen zusätzliche Auskunftspersonen, so dass insgesamt 421 gültige Zugangscodes vergeben wurden.

Vom 23. Juli bis zum 13. September 2013 stand den Kommunen für alle Fragen und Kommentare zur Online-Erhebung ein Supportteam aus Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von SOFI und Zoom e.V. zur Verfügung, das täglich von 9 bis 13 Uhr unter einer zentralen Telefonnummer und darüber hinaus jederzeit per Email erreichbar war. Für alle Email-Anfragen wurde eine besondere Mail-Adresse eingerichtet. Das Supportteam verzeichnete insgesamt 148 Kontakte.

Im Verlauf der Befragung baten viele Kommunen um eine individuelle Fristverlängerung, da sie sich aufgrund der Urlaubszeit außerstande sahen, den Erhebungsbogen bis zum ursprünglich vorgesehenen Termin vollständig auszufüllen. Auch diesen Kommunen sollte die Teilnahme an der Befragung ermöglicht werden. In Absprache mit dem BMAS wurde die Frist für diese Kommunen bis zum 13. September 2013 verlängert. In wenigen Fällen wurde Kommunen eine Nachfrist bis zum 30. September 2013 eingeräumt.

Nach Ablauf der vereinbarten Nachfristen lagen 36 Erhebungsbögen mit Kontaktdaten der Ansprechpersonen vor, die begonnen, jedoch nicht abgeschlossen worden waren. Diese Auskunftspersonen wurden noch einmal telefonisch kontaktiert, mit dem Ergebnis, dass weitere 30 Erhebungsbögen in die endgültige Auswertung einbezogen werden können. Zwei weitere Kommunen, die wegen fehlender Adressen erst nachträglich zur Teilnahme eingeladen worden waren, schlossen den Erhebungsbogen noch bis zum 30. November 2013 ab. Tabelle II.1-1 gibt eine nach Bundesländern und Leistungsträgerschaft differenzierte Übersicht über die Kommunen, die an der Online-Befragung 1 teilgenommen haben.

Tab. II.1-1: Teilnehmende Kommunen nach Bundesländern und Leistungsträgerschaft

Land		Landkreise einschließlich Regionalverbände		Kreisfreie Städte und Stadtstaaten		Gesamt
		Ist	Soll	Ist	Soll	Ausschöpfung
Schleswig-Holstein	mit Job-center zkT	1	2	-	-	
	mit Job-center gE	8	9	2	4	
	Gesamt	9	11	2	4	73,30%
Hamburg'	mit Job-center zkT	-	-	-	-	
	mit Job-center gE	-	-	1	1	
	Gesamt	-	-	1	1	100%
Niedersachsen	mit Job-center zkT	12	17	-	-	
	mit Job-center gE	18	21	7	8	
	Gesamt	30	38	7	8	80,40%
Bremen	mit Job-center zkT	-	-	-	-	
	mit Job-center gE	-	-	2	2	
	Gesamt	-	-	2	2	100%
Nordrhein-Westfalen	mit Job-center zkT	10	12	6	6	
	mit Job-center gE	18	20	16	15	
	Gesamt	28	32	22	22	92,50%
Hessen	mit Job-center zkT	13	14	2	2	
	mit Job-center gE	6	7	2	3	
	Gesamt	19	21	4	5	88,50%
Rheinland- Pfalz	mit Job-center zkT	5	5	-	-	
	mit Job-center gE	18	20	11	11	
	Gesamt	23	25	11	11	94,40%
Baden-Württemberg	mit Job-center zkT	9	9	2	2	
	mit Job-center gE	19	26	6	7	
	Gesamt	28	35	8	9	81,80%
Bayern	mit Job-center zkT	8	6	4	4	
	mit Job-center gE	51	64	15	22	

Land		Landkreise einschließlich Regionalverbände		Kreisfreie Städte und Stadtstaaten		Gesamt
		Ist	Soll	Ist	Soll	Ausschöpfung
	Gesamt	59	70	19	26	81,30%
Saarland	mit Jobcenter zkT	2	3	-	-	
	mit Jobcenter gE	3	3	-	-	
	Gesamt	5	6	-	-	83,30%
Berlin	mit Jobcenter zkT	-	-	-	-	
	mit Jobcenter gE	-	-	1	1	
	Gesamt	-	-	1	1	100%
Brandenburg	mit Jobcenter zkT	6	7	-	-	
	mit Jobcenter gE	7	7	3	4	
	Gesamt	13	14	3	4	88,90%
Mecklenburg-Vorpommern	mit Jobcenter zkT	-	1	-	-	
	mit Jobcenter gE	4	5	2	2	
	Gesamt	4	6	2	2	75%
Sachsen	mit Jobcenter zkT	4	6	-	-	
	mit Jobcenter gE	4	4	3	3	
	Gesamt	8	10	3	3	84,60%
Sachsen-Anhalt	mit Jobcenter zkT	6	6	-	-	
	mit Jobcenter gE	5	5	1	3	
	Gesamt	11	11	1	3	85,70%
Thüringen	mit Jobcenter zkT	2	4	1	1	
	mit Jobcenter gE	11	13	4	5	
	Gesamt	13	17	5	6	78,30%
Gesamt Zahl Ist		250	296	90	105	340/ 84,8%
mit Jobcenter zkT gesamt		78	92	15	15	93 = 86,9%
mit Jobcenter gE gesamt		172	204	75	90	247 = 84,0%

Quelle: Online-Befragung 2013, Frage I.2, eigene sekundärstatistische Auswertungen.

Alle Kommunen, die den Fragebogen bis zum 30. November 2013 abgeschlossen hatten, wurden in die deskriptive Auswertung der Erhebung einbezogen. In die multivaria-

te Analyse (vgl. II.1.4) wurden dagegen nur jene 309 Kommunen einbezogen, die den Fragebogen bereits bis zum ursprünglich vorgesehenen Ende der Befragung am 13. September 2013 abgeschlossen hatten.

II.1.3 Datensatz für deskriptive und multivariate Analyse

Nach dem 30. November 2013 wurde ein endgültiger Datensatz erzeugt, der die Grundlage für alle folgenden Auswertungen bildete. Bei der Bereinigung wurden die fünf Fälle zusammengeführt, in denen ein Bogen der Kommune vorlag und eine zusätzliche Auskunftsperson beim Jobcenter einen weiteren Erhebungsbogen ausgefüllt und abgesandt hatte. Bei divergierenden Angaben von Kommune und Jobcenter wurde im Einzelnen entschieden, welche Angabe übernommen wurde oder ob die abweichenden Antworten als neuer Variablenwert codiert wurden. Im Datensatz werden für diese fünf Kommunen nur die zusammengeführten Daten verwendet.

Nach der Datenbereinigung wurde allen Fällen der zugehörige Kreisschlüssel und das Bundesland zugeordnet. Dies erleichtert die Zusammenführung des Datensatzes mit weiteren, z.B. sekundärstatistischen Daten sowie die Fallauswahl für die nächsten Erhebungsschritte. Der Datensatz auf der Grundlage der Befragung besteht aus 1.727 Ausgangsvariablen. Für die typisierende Fallauswahl und die deskriptive Auswertung wurden dem Datensatz weitere generierte Variablen hinzugefügt.

II.1.4 Typisierende Merkmale für multivariate Analyse und Auswahlverfahren

Die Informationen aus der Online-Erhebung zu den BuT-Leistungsprozessen bei den kommunalen Leistungsstellen wurden im Zuge der Auswertung zu einer Reihe typisierender Organisationsmerkmale verdichtet. Nähere Ausführungen zu den Auskünften, auf denen diese verdichteten Variablen beruhen, finden sich in Teil III dieses Berichts, der die Ergebnisse der Online-Erhebung aufbereitet. Der Datensatz typisierender Variablen erfüllte zwei Funktionen:

- Mittels einer Faktoren- und Clusteranalyse sollte überprüft werden, ob sich für ausgewählte Merkmale der BuT-Leistungsprozesse in den Kommunen typische statistische Zusammenhänge zeigen. Dazu wurde ergänzend zur deskriptiven Auswertung mit den gebildeten Variablen eine Faktoren- und Clusteranalyse durchgeführt. Die Faktor- und die Clusterlösungen, die sich ergaben, werden unter III.11 dargestellt (vgl. unten: III.10).
- Aus der Online-Erhebung sollten Auswahlkriterien für Kommunen gewonnen werden, in denen Fallstudien für die qualitative Implementationsanalyse (SOFI u.a.) erstellt und Erhebungen zum Erfüllungsaufwand (StBA) durchgeführt werden. Diese Kommunen sollen sich beim Bezug von Grundsicherungsleistungen, beim Verwaltungsaufbau und bei der Umsetzung des Bildungs- und Teilhabepakets unterscheiden. Die verdichteten Organisationsvariablen dienten dazu, die Varianz in den Ausgangsdaten zu beschreiben, die im weiteren Auswahlverfahren erhalten bleiben sollten.

Übersicht II.1-1 weist aus, welche dieser Merkmale in den Datensatz für die multivariate Analyse eingehen und welche dieser Variablen dem Auswahlverfahren für die Fallstudien und für die Messung des Erfüllungsaufwands zugrunde lagen.

Übersicht II.1-1: Merkmalssatz für multivariate Analyse und Auswahlverfahren

Merkmalsgruppe/Merkmal	Werte	Multi- variate Analyse	Auswahl- verfahren
Identifizierende Merkmale			
Bundesland	01 bis 16		X
Status der Kommune			
Art des Leistungsträgers	1 Landkreis ohne Delegation 2 Landkreis mit Delegation 3 kreisfreie Stadt b.u. 100.000 Ew 4 kreisfreie Großstadt 100.000 Ew u.m. 5 große Großstadt 500.000 Ew. u.m. 6 Städteregion/ Regionalverband 7 Stadtstaat	Cluster- Beschrei- bung	X
Aufgabenwahrnehmung im SGB II	1 nur gE nimmt Aufgaben wahr 2 gE, vollständig an Kommune übertragen 3 gE, teilweise an Kommune übertragen 4 zKT	Cluster- Beschrei- bung	X
Hinwirkung auf Inanspruchnahme			
Wie werden Leistungs- berechtigte informiert	1 Leistungssachbearbeitung, Informationsmaterial 2 besondere Beratungsangebote	Faktor- lösung	X
Wer berät zu BuT-Leistungen	0 Kommune berät nur zu einzelnen Lei- stungsarten 1 Kommune berät zur Mehrzahl der Leistungsarten 2 Dritte in Beratung einbezogen (schuli- sche oder außerschulische Leistungen) 3 Dritte in Beratung einbezogen (schuli- sche und außerschulische Leistungen)	Faktor- lösung	
Kooperation mit Multiplikator/inn/en	0 keine Kooperation genannt 1 Information und Schulung 2 eigene Gremien, Kostenübernahme	Faktor- lösung	
Verfahren der Antragstellung			
Globalantrag möglich	1 ja 2 nein	Faktor- lösung	X
Anträge können konkludent gestellt werden	1 ja 2 nein	Faktor- lösung	
Anträge können konkludent bewilligt werden	1 ja 2 nein	Faktor- lösung	
Dezentrale Antragstellung in mindestens einer Leistungsart/ einem Rechtskreis möglich	1 in Schule/Kita oder konkludent 2 in Gemeindeämtern o.ä.	Faktor- lösung	X

Merkmalsgruppe/Merkmal	Werte	Multi- variate Analyse	Auswahl- verfahren
Zulässige Formen der Antragstellung	1 in mindestens einer Leistungsart nur schriftlich 2 in allen Leistungsarten nur schriftlich 3 in mindestens einer Leistungsart mit Vorlage eines Berechtigungsausweises 4 in allen Leistungsarten mit Vorlage eines Berechtigungsausweises 5 Sonstiges	Faktor- lösung	
Bewilligung			
Welche Ämter sind zuständig	0 in jedem Rechtskreis mehrere Ämter 1 für jeden Rechtskreis genau ein Amt 2 für alle Rechtskreise dasselbe Amt 3 teils ein Amt, teils mehrere Ämter	Cluster- Beschrei- bung	X
Abrechnung			
Abrechnung über Sammelisten	1 für eine Leistungsart 2 für mehrere Leistungsarten	Faktor- lösung	
Steuerung und Verwaltung			
Koordinierendes Arbeits- oder Steuerungsgremium	1 Ja, und zwar ... 2 Nein	Faktor- lösung	
Schriftliches, rechtskreisübergreifendes Gesamtkonzept	1 Ja 2 Nein	Faktor- lösung	
Verwaltung der BuT-Leistungen in zentraler Einheit	1 Ja 2 Nein	Faktor- lösung	
Form der Kooperation mit Anbietern	0 keine Kooperation genannt 1 Information, Schulung, Anbieterlisten 2 eigene Gremien, Kostenübernahme	Faktor- lösung	
Nutzung von Spielraum bei Gestaltung der Leistungen	1 bei bis zu drei Regelungen (von neun) 2 bei vier u. m. Regelungen (von neun)	Faktor- lösung	
Form der Leistungserbringung			
Gutscheine in mindestens einer Leistungsart	1 nein 2 ja	Faktor- lösung	X
Einsatz von Kartensystemen	0 kein Kartensystem 1 Kartensystem, aber nicht für BuT 2 Karten für BuT verwendet / geplant		X
Rahmenbedingungen			
Vorrangige Leistungen zu berücksichtigen	0 keine 1 wenigstens für eine Leistungsart	Cluster- Beschrei- bung	
Änderungen der Angebotslandschaft	1 Konstanz 2 Erweiterung 3 Substitution 4 Reduktion.	Cluster- Beschrei- bung	
Potenzialdichte*)		Cluster- Beschrei- bung	Kontroll- variable

Quelle: Online-Erhebung 2013; Ausgangsdaten für Organisationsmerkmale vgl. deskriptive Ergebnisse in III.2 bis III.8.

*) Potenzialdichte: Bezieher/innen sozialer Mindestsicherung b.u. 25 Jahren 31.12.2011/
Einwohner/innen b.u. 25 Jahren Mai 2011 (Zensus), vgl. die Erläuterungen in III.1.

Für den nächsten Untersuchungsschritt war aus den Kommunen, die an der Online-Befragung teilgenommen hatte, eine qualitative Quotenstichprobe der Kommunen zu ziehen, die für weitere Erhebungen angesprochen werden sollten. Dabei waren die Anforderungen an das Auswahlverfahren für die Implementationsstudie besonders komplex: Die 29 Fallstudien (vgl. dazu unten: II.1.5) sollen nicht nur Organisationsmerkmale berücksichtigen, sondern zudem sollen alle Flächen-Bundesländer, Städte und Landkreise sowie Jobcenter in gemeinsamer und kommunaler Trägerschaft in angemessenem Verhältnis vertreten sein. Die Quotenstichprobe für die Fallstudien berücksichtigte folgende Merkmale:

- Status der Kommune:
 - Bundesland
 - Art des Leistungsträgers
 - Aufgabenwahrnehmung im SGB II
- Organisationsvariablen:
 - Wie werden Leistungsberechtigte informiert
 - Welche Ämter sind zuständig
 - Dezentrale Antragstellung möglich
 - Gutscheine in wenigstens einer Leistungsart
 - Einsatz von Kartensystemen

Beginnend mit den ersten Status- und Organisationsvariablen wurde die Sample-Lösung schrittweise so optimiert, dass sich für alle einbezogenen Merkmale möglichst geringe Abweichungen von den Verteilungen in der Online-Erhebung ergaben. Da sich die Güte der Auswahl danach bemisst, wie weit die gefundene Sample-Lösung die Varianz der befragten Kommunen erhält, wurde nach Abschluss der Auswahl die Verteilung in der Grundgesamtheit und der gebildeten Stichprobe für zwei weitere Kontrollvariablen ermittelt: für den Anteil der Kommunen mit geringer Potenzialdichte⁶ und für die Anteile an den in der multivariaten Analyse identifizierten Cluster (vgl. unten: III.10).

Dem Teilprojekt des StBA stellte das SOFI zur Auswahl der Kommunen, die für die Messung des Erfüllungsaufwands gewonnen werden sollten, eine anonymisierte Datei mit den gleichen Auswahlmerkmalen zur Verfügung. Da für die Erhebungen zum Erfüllungsaufwand nicht alle Bundesländer zu berücksichtigen sind und die genaue Zahl der zu befragenden Kommunen nicht vorab feststand, passte das StBA das Auswahlverfahren seinem Untersuchungsplan entsprechend an. Jedoch ist gewährleistet, dass

⁶ Die Potenzialdichte setzt die Zahl der Bezieher/innen sozialer Mindestsicherung bis unter 25 Jahren zum 31.12.2011 ins Verhältnis zu den Einwohner/innen bis unter 25 Jahren (Mai 2011, Zensus), vgl. die Erläuterungen in III.1. Kontrolliert wurde für die Anzahl der Kommunen, deren Potenzialdichte um mehr als eine Standardabweichung unter dem Mittelwert lag.

beide Teilprojekte ihre Fallauswahl für die gleichen Organisationsmerkmale kontrollieren.

Ab Anfang Januar 2014 bat das Teilprojekt Qualitative Implementationsanalyse die ausgewählten 29 Kommunen um weitere Mitwirkung an der Untersuchung. Zum Berichtszeitpunkt Ende Februar 2014 hatten sich 21 der ausgewählten Kommunen zur weiteren Teilnahme bereit erklärt. Sechs Kommunen wünschten keine weiteren Erhebungen. An ihrer Stelle wurden fünf weitere Kommunen angesprochen, die den ursprünglich angefragten bei den berücksichtigten Merkmalen möglichst ähnlich waren. Eine dieser nachgezogenen Kommunen hat die Teilnahme zugesagt, in den übrigen steht die Entscheidung noch aus. Gleiches gilt noch für zwei Kommunen aus der ursprünglichen Stichprobe.

II.1.5 Erhebungsprogramm für Fallstudien

In den Fallstudien sollen erstens die Prozesse der Leistungsorganisation genauer untersucht werden, um Erklärungen zu möglichen hemmenden und fördernden Faktoren auf Ebene der lokalen Governance zu gewinnen. Zweitens soll untersucht werden, aus welchen Motiven Leistungsberechtigte BuT-Leistungen in Anspruch nehmen oder nicht in Anspruch nehmen. Drittens sollen die Angebotsstruktur und die Motivation der Anbieter untersucht werden, Dienstleistungen in einer Form zur Verfügung zu stellen, die den Einsatz von BuT-Leistungen ermöglicht. Viertens soll der Einfluss externer Rahmenbedingungen auf die Implementation der BuT-Leistungen erhoben werden.

Die Vielzahl der dazu notwendigen Informationen wird bei den zuständigen Leistungsstellen, den Multiplikator/inn/en und den Anbietern über Expert/inn/eninterviews und Gruppendiskussionen (Welle 1a), Fokusgruppen mit Fallvignetten (Welle 2) und über Dokumentenanalysen gewonnen. Zusätzlich wird in jeder Fallstudieneinheit eine lokale Online-Erhebung bei den Leistungsanbietern (Online-Erhebung 2) durchgeführt. Die Informationen von den Leistungsberechtigten werden wiederum über Interviews gewonnen (Welle 1b).

Zur Vorbereitung der Erhebungen sowie für die weiteren fallstudienbezogenen Auswertungen wird im Rahmen der Auftaktgespräche den Kontaktpersonen in den Kommunen eine Liste mit potenziell relevanten Dokumenten vorgelegt, mit der Bitte, diese dem Forschungsteam zur Verfügung zu stellen. Zudem wird im Verlauf der ersten Welle die Verfügbarkeit statistischer Daten vor Ort erfragt. Auf dieser Basis wird in der zweiten Jahreshälfte 2014 durch das Forschungsteam ein Standard zur Datenabfrage in allen Fallstudieneinheiten erstellt.

Um die Expert/inn/eninterviews und Gruppendiskussionen zu entlasten und stattdessen Erfahrungs- und Bewertungsfragen zu den Bildungs- und Teilhabeleitungen in den Vordergrund zu stellen, wird die jeweilige Organisation der Leistungsprozesse vor Ort ebenfalls schon im Rahmen eines Antrittsbesuchs oder eines längeren Telefonats genauer rekonstruiert, als dies im Rahmen der standardisierten Online-Erhebung möglich war. Auskunftspersonen hierfür sind Mitarbeiter/innen der Leistungsstellen, die die

Prozessorganisation möglichst präzise beschreiben kann. Die konkreten Gesprächsinhalte sind dabei abhängig vom Vorwissen über die Leistungsprozesse aus der Online-Erhebung 1 und der Dokumentenanalyse zum jeweiligen Fall. Alle folgenden Erhebungsschritte bauen auf dieser zeitlich vorgelagerten Rekonstruktion der Soll-Seite der örtlichen Leistungsprozesse auf.

Im Rahmen der qualitativen Erhebungen werden in Welle 1a Expert/inn/eninterviews und Gruppendiskussionen beim jeweils zuständigen kommunalen Leistungsträger und beim lokalen Jobcenter (für den Bereich des SGB II) durchgeführt. Zunächst wird mittels problemzentrierter Expert/inn/eninterviews die operativ zuständige mittlere Führungsebene (kommunale Sozialplanung, Abteilungsleitung Wohngeldamt, Abteilungsleitung Sozialamt oder Schulverwaltungsamt, zuständige Teamleitung Jobcenter) zu kommunalen Schwerpunkten bei der Umsetzung der BuT-Leistungen, zu Begründungen und Bewertungen organisatorischer Entscheidungen bei der Umsetzung, zur Hinwirkung auf die Inanspruchnahme der Leistungen sowie zu ihren Einschätzungen für möglich Gründe einer (Nicht-)Inanspruchnahme befragt. Vorgesehen sind auf dieser Ebene zwei Expert/inn/eninterviews pro Fallstudieneinheit.

Die jeweilige Führungsebene (kommunale Amtsleitung, Geschäftsführung Jobcenter) wird dann in die Befragung einbezogen, wenn ein Gespräch ausdrücklich erwünscht ist, wenn es von der operativen Ebene empfohlen wird oder wenn die betreffende Person in der Online-Erhebung 1 als besonders relevanter Akteur genannt wurde.

Die Arbeitsebene (Leistungssachbearbeitung, Beratung im zuständigen kommunalen Amt oder Jobcenter) wird im Rahmen von Gruppendiskussionen zu praktischen Belangen der Umsetzung (Erfahrungen und Probleme mit der Organisation des Leistungsprozesses, hemmende und fördernde Faktoren bei der Inanspruchnahme, Erfahrungen im Umgang mit Leistungsberechtigten, Einschätzungen zum Angebot, Zusammenarbeit mit Anbietern und Multiplikator/inn/en) befragt. Die Gruppendiskussionen stehen am Ende der Erhebungen in Welle 1a. Pro Fallstudieneinheit sind in Welle 1a bis zu zwei Gruppendiskussionen vorgesehen.

Schließlich werden in der ersten Untersuchungswelle auch Leistungsanbieter und Multiplikator/inn/en in den Fallstudieneinheiten befragt. Die Leistungsanbieter (Sportvereine bzw. Sportverbände, freie Träger der Jugendhilfe, Musikschulen, sonstige Anbieter von Freizeiten, Anbieter von Lernförderung) werden über Expert/inn/eninterviews zu ihren jeweiligen Angeboten, deren Passung zu den Leistungsmerkmalen der Leistungen für Bildung und Teilhabe, ihre Arbeitsweisen zur Einlösung der Leistungsanspruchs der Leistungsberechtigten, zu ihrer Sicht auf die lokalen Netzwerke und Infrastrukturen, zur lokalen Informationspolitik über die Leistungen und zu strukturellen wie individuellen Gründen für Nicht-Inanspruchnahme befragt. Um relevante lokale Anbieter zu identifizieren, werden die Mitarbeiter/innen der Leistungsstellen um Unterstützung gebeten.

Zentrale Multiplikator/inn/en (in Schulen, bei Kita-Trägern, in Beratungsstellen) werden in Expert/inn/eninterviews oder Gruppendiskussionen zu ihren jeweiligen Aufgaben und

Arbeitsweisen im lokalen Netzwerk, zu ihrer Sicht auf die lokalen Netzwerke und Infrastrukturen, zur lokalen Informationspolitik über die Leistungen und zu Gründen für den lokalen Grad der Inanspruchnahme der Bildungs- und Teilhabeleistungen befragt. Bei der Auswahl relevanter Gesprächspartner werden wiederum die Mitarbeiter/innen der Leistungsstellen um Unterstützung gebeten.

Insgesamt ergibt sich damit in Welle 1a in jeder der 29 Fallstudieneinheiten ein Gesprächsprogramm von etwa acht Expert/inn/eninterviews und Gruppendiskussionen zuzüglich der Prozessrekonstruktion. Die genaue Zahl kann aber durch unterschiedliche Organisation der Leistungsprozesse vor Ort sowie durch die Identifikation weiterer relevanter Akteure im Forschungsprozess variieren.

Im Zeitraum zwischen September und Dezember 2014 sind in Welle 1b Interviews mit Leistungsberechtigten in allen Fallstudieneinheiten geplant. Diese sollen nach der lokalen Informationspolitik, der Umsetzungspraxis der Anbieter, ihren eigenen Nutzungsinteressen, ihrer persönlichen Nutzungspraxis und zu eventuellen Nutzungshürden befragt werden. Sie werden auch zu Selbsteinschätzungen dazu gebeten, wie sich in Folge der Nutzung der Bildungs- und Teilhabeleistungen ihre soziale Teilhabe verändert hat. Hierfür wird bereits in Welle 1a der Zugang zu möglichen Interviewpartner/innen angebahnt.

II.2 Längsschnittbefragung von Leistungsberechtigten und Wohnbevölkerung (IAB)

II.2.1. Zentrale Fragestellungen und Analyseperspektiven

Im Folgenden werden erste Auswertungsergebnisse der 6. Welle des Panels „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS) dargestellt. Damit kann die Situation der leistungsberechtigten Kinder und Jugendlichen in ihren Haushalten im Jahr 2012 (Befragungszeitraum Februar 2012 bis September 2012) abgebildet werden, also ca. ein Jahr nach der Einführung des Bildungs- und Teilhabepakets. Für den ersten Zwischenbericht stehen bei den Auswertungen folgende vier Aspekte im Mittelpunkt:

(1.) Stratifizierung der sozialen und kulturellen Teilhabe im Kindes- und Jugendalter

Hierbei wird untersucht, inwieweit sich Leistungsberechtigte und Nichtleistungsberechtigte hinsichtlich der sozialen und kulturellen Teilhabedimensionen unterscheiden und ob eine „Partizipationslücke“ besteht, die auf eine Benachteiligung hinweist. Als Teilhabedimensionen können fünf im Bildungs- und Teilhabepaket geförderte Formen der Partizipation herangezogen werden: gemeinsames Mittagessen, ein- und mehrtägige Ausflüge, Lernförderung sowie Mitgliedschaft in Vereinen und Organisationen. Zusätzlich werden zentrale Einflussgrößen dieser Teilhabedimensionen offengelegt.

(2.) Kenntnis als zentrale Voraussetzung der Inanspruchnahme des Bildungs- und Teilhabepakets

Um Erkenntnisse zu einer möglichen Selektivität bei der Antragstellung bzw. der Inanspruchnahme des Bildungs- und Teilhabepakets zu erhalten, werden die Determinanten der Kenntnis leistungsberechtigter Haushalte untersucht. Des Weiteren wird die Nutzung verschiedener Informationsquellen beleuchtet, wobei auch nach unterschiedlichen Gruppen (z. B. Rechtskreisen) differenziert wird.

(3.) Antragsstellung und Inanspruchnahme: Nutzung⁷ der Leistungen aus dem Bildungs- und Teilhabepaket.

Im Vordergrund steht hier die Frage, wer die Leistungsarten des Bildungs- und Teilhabepakets beantragt und später auch in Anspruch genommen hat. Neben den reinen Antragsstellungs- und Inanspruchnahmequoten sollen hier auch die zentralen Einflussgrößen offengelegt werden, die eine Antragstellung begünstigen oder hemmen. In einem zweiten Schritt sollen dann auch gesondert Faktoren und Gründe für die Nichtinanspruchnahme von bereits beantragten Leistungen für Bildung und Teilhabe analysiert werden.

(4.) Verbesserungsvorschläge und Wünsche aus der Perspektive von Leistungsberechtigten

⁷ Die Implementationsstudie verwendet Inanspruchnahme als Oberbegriff für Antragstellung, Nutzung und Teilnahme an Leistungen (vgl. die Begriffsklärungen in I.4.1). Entsprechend der Formulierung im Frageprogramm des PASS wird in der Auswertung der Befragungsdaten Antragstellung und Inanspruchnahme im Sinne tatsächlicher Nutzung unterschieden.

Die Verbesserungsvorschläge und Wünsche beziehen sich dabei sowohl auf das Antragsverfahren wie auch auf mögliche Aktivitäten, die durch das Bildungs- und Teilhabepaket zusätzlich gefördert werden sollten.

Für den vorliegenden Ergebnisbericht können aufgrund der Datenlage ausschließlich Querschnittsanalysen durchgeführt werden. Basis sind dabei je nach Fragestellung die Haushalte, in denen Kinder und Jugendliche bzw. Schüler unter 25 Jahren leben oder die Kinder und Jugendlichen selbst (siehe II.2.2). In einem ersten Schritt werden zur Deskription Ergebnisse der bivariaten Analysen wie Kreuztabellenanalyse oder Gruppenvergleiche vorgestellt. So werden die soziale Teilhabe, die Antragsstellung und Inanspruchnahme sowie die Kenntnis des Bildungs- und Teilhabepakets nach ausgewählten Merkmalen differenziert beleuchtet. Herangezogen werden hierfür sowohl regionale (z.B. Wohnort) und haushaltsstrukturelle Merkmale (z.B. Haushaltstyp, Anzahl der Geschwister oder Anzahl der Schulkinder) als auch Merkmale des Leistungsberechtigten selbst (z.B. Geschlecht, Alter und Schulbesuch der Kinder und Jugendlichen) sowie Merkmale der Mutter (Bildungsniveau, Sprachkenntnisse sowie Erwerbsstatus). In einem zweiten Schritt werden dann multivariate logistische Regressionen geschätzt, um die Einflussgrößen der jeweiligen zu erklärenden Variablen offenzulegen. Nur so kann jeweils der Effekt einer Einflussgröße unter der Kontrolle der anderen einbezogenen Faktoren betrachtet werden. Für die Analyse der Verbesserungsvorschläge und Wünsche der anspruchsberechtigten Haushalte wurden zunächst die offenen Angaben jeweils mithilfe eines induktiv erarbeiteten Kategorienschemas zusammengefasst und deskriptiv ausgewertet. Basis der Häufigkeitsauszählung sind dabei die Haushalte, die jeweils mindestens einen Vorschlag zu den Aspekten machten.

Die Ergebnisse der Auswertungen finden sich in Kapitel IV, in den folgenden Kapiteln soll zunächst die Datengrundlage genauer beschrieben werden.

II.2.2. Die Datengrundlage PASS

Datenbasis der durchgeführten Analysen ist das Panel „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS), das vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales durchgeführt wird. Seit 2006 nehmen jährlich ungefähr 15.000 Personen in ca. 10.000 Haushalten teil. Etwa zwei Drittel der Teilnehmer konnten bereits über mehrere Jahre wiederholt befragt werden. Diese Studie ist im Rahmen der SGB-II-Forschung am IAB angesiedelt, deren gesetzlicher Auftrag es ist, die Wirkungen der Leistungen zur Eingliederung und der Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts des SGB II zu untersuchen. Bei der Entwicklung der Studie wurden vier zentrale Fragestellungen berücksichtigt (Achatz/Hirsland/Promberger 2007):

- (1.) die Dynamik des Grundleistungsbezugs, d.h. welche Wege führen in den bzw. welche Wege führen aus dem Grundleistungsbezug;
- (2.) die materielle und soziale Lage der SGB-II-Leistungsbezieher/innen und die Veränderungen im Leistungsbezug;

- (3.) die subjektiven Bewältigungsprozesse und Handlungsorientierungen der SGB-II-Leistungsbezieher/innen im Zeitverlauf;
- (4.) der Kontakt zu den Trägern der Grundsicherung und der institutionellen Handlungspraxis zur Eingliederung in Arbeit.

Aufgrund des innovativen Stichprobendesigns (Rudolph/Trappmann 2007) und des breiten Fragespektrums bietet jedoch PASS Analysepotenzial über diesen Kernbereich hinaus. Mit seinen im Moment sechs verfügbaren Erhebungswellen kann diese Befragung als wichtige Datenbasis für die Arbeitsmarkt-, Sozialstaats- und Armutsforschung in Deutschland angesehen werden (Trappmann u.a. 2013; Trappmann u.a. 2010).

Erhebungsinstrumente und ihre Inhalte

Im PASS werden sowohl auf Haushaltsebene als auch auf Personenebene mittels eigener Fragebögen Informationen erhoben. Zunächst wird in jedem Haushalt das sogenannte Haushaltsinterview mit dem Haushaltsvorstand durchgeführt. Anschließend werden alle Mitglieder ab 15 Jahren im Haushalt mithilfe des Personenfragebogens interviewt. Die Interviews werden dabei entweder telefonisch (CATI) oder persönlich-mündlich (CAPI) durchgeführt. Für fremdsprachige Teilnehmer besteht auch die Möglichkeit, auf Russisch oder Türkisch befragt zu werden.

Das Haushaltsinterview umfasst jene Themenbereiche, die den Haushalt insgesamt betreffen oder sich auf die Situation der Haushaltsmitglieder unter 15 Jahren beziehen. Im Personeninterview steht dagegen die persönliche Lebenssituation im Vordergrund (für einen detaillierten Überblick zu dem Frageprogramm vgl. Beste u.a. 2013).

Die relevanten Module zur Evaluation des Bildungs- und Teilhabepakets sind Teil des Haushaltsfragebogens. Das Frageprogramm zur sozialen Teilhabe sowie zur Kenntnis und Inanspruchnahme des Bildungs- und Teilhabepakets, das für die Evaluation neu entwickelt wurde, wird in I.4.4 vorgestellt (ein Fragebogenauszug befindet sich im Anhang 2).

Zusätzlich zu den eigens für die Evaluation des Bildungs- und Teilhabepaktes entwickelten Modulen werden im Rahmen des Standard-Frageprogramms des Personeninterviews für Jugendliche ab 15 Jahren weitreichende Informationen zur Bildung, zu den Freizeitaktivitäten und zum sozialen Teilhabeempfinden erhoben. Im Themenbereich Bildung wird die aktuelle schulische und berufliche Ausbildung sowie der höchste vorhandene Abschluss erfasst. Des Weiteren wurden – jedoch nur in den ersten drei Wellen – Angaben zu den Bildungsaspirationen von Eltern erhoben. Zum Themenbereich soziale Teilhabe werden Angaben zur subjektiv wahrgenommenen gesellschaftlichen Integration sowie zum gesellschaftlichen Status abgefragt. Des Weiteren wird im Rahmen des Personenfragebogens erfasst, ob man einer Religionsgemeinschaft angehört, aktiv in Parteien, Kirche und Vereinen ist, welche Freizeitaktivitäten ausgeübt werden und – ab Welle 5 – welche man gerne ausüben würde. Zudem gibt es noch ein Schwerpunktmodul zu sportlichen Aktivitäten, das in den Wellen 6 bis 8 in PASS implementiert ist. Auf der Haushaltsebene sind darüber hinaus noch Einzelaspekte inhalt-

lich relevant, die im Rahmen der Erfassung des Lebensstandards bzw. von Unterversorgungslagen erhoben werden, wie beispielsweise die Möglichkeit, ins Theater oder Kino zu gehen, ein Restaurant zu besuchen oder Freunde zum Essen nach Hause einzuladen. PASS verfügt demnach über ein breites Fragespektrum, um vielfältige Fragestellungen zur (Nicht-)Inanspruchnahme der BuT-Leistungen und ihre Wirkungen zu untersuchen.

II.2.3. Grundgesamtheit und Untersuchungspopulation der 6. Befragungswelle

Im Rahmen der 6. Welle wurden insgesamt 14.613 Personen über 15 Jahren in 9.513 Haushalten befragt (Berg u.a. 2013: 19 ff.). Je nach Fragestellung ergeben sich jedoch unterschiedliche Untersuchungspopulationen, die nachfolgend kurz beschrieben werden sollen.

Die Auswertungen zur sozialen Teilhabe stützen sich auf alle Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren bzw. Schüler unter 25 Jahren (n=5.222). Für die Inanspruchnahme von Leistungen zu Bildung und Teilhabe wurde dieser Personenkreis weiter eingeschränkt, da zusätzlich noch eine potenzielle Leistungsberechtigung für die neuen Leistungen vorliegen muss. Die Untersuchungspopulation reduziert sich auf 3.103 Kinder und Jugendliche in 1.780 Haushalten. Zu den Angaben über die Kinder und Jugendlichen (z.B. Alter oder Geschlecht) wurden in einem zweiten Schritt Informationen auf Haushaltsebene (z.B. Haushaltstyp und Region) sowie Informationen zur Mutter⁸, unter anderem zur Bildung und zum Migrationshintergrund, zugespielt. Wurde mit den Jugendlichen ab 15 Jahren ein eigenes Personeninterview geführt, konnte der Datensatz mit diesen direkt erhobenen Angaben erweitert werden (z.B. schulischer Abschluss).

Tab. II.2-1: Untersuchungspopulation (Kinder und Jugendliche unter 25 Jahre) – (haushalts-)strukturelle Merkmale

	Gesamt		BuT-Anspruch		Kein BuT-Anspruch	
	In %	N	In %	N	In %	N
Region						
West	84,0	4072	76,9	2341	86,3	1731
Ost	16,0	1150	23,1	762	13,7	388
Haushaltstyp						
Paar-Haushalt	80,7	3229	58,7	1535	87,6	1694
Alleinerziehende	14,9	1581	35,3	1299	8,4	282
Sonstiger Haushaltstyp	4,4	412	6,0	269	3,9	143

⁸ Analog zum Vorgehen in anderen Studien beziehen wir uns hier auf die Merkmale der Mütter, da in Deutschland die Verantwortung zur Betreuung von vor allen Dingen jüngeren Kindern noch überwiegend von Müttern übernommen wird (s.z.B. Schmiade/Spiess 2010:18). .

	Gesamt		BuT- Anspruch		Kein BuT- Anspruch	
	In %	N	In %	N	In %	N
Anzahl der Geschwister im Haushalt						
0	25,9	1454	26,3	883	25,8	571
1	48,5	2049	34,4	1045	53,0	1004
2	17,8	1081	22,2	665	16,4	416
3 und mehr	7,7	638	17,0	510	4,8	128
Sozialhilfe seit 2011						
Nein	97,4	4968	89,1	2849	100,0	100
Ja	2,6	254	10,9	254	0,0	0
Wohngeld/Kinderzuschlag seit 2011						
Nein	91,5	4456	64,7	2337	100,0	2119
Ja	8,5	766	35,3	766	0,0	0
ALG-II-Bezug seit 2011						
Nein	84,0	2584	33,2	470	100,0	2114
Ja	16,0	2633	66,8	2633	0,0	0
Bezugsdauer ALG II						
Kein Bezug	76,3	1802	26,5	279	92,0	1523
bis 1 Jahr	4,8	577	11,1	386	2,9	191
1-2 Jahre	3,5	607	8,9	457	1,8	150
2-3 Jahre	2,7	515	8,9	436	0,8	79
über 3 Jahre	12,7	1721	44,6	1545	2,6	176
Armutsniveau des Haushalts						
nicht arm	81,8	3326	57,0	1489	89,6	1837
relativ arm (>40 % bis <=60 %)	14,1	1454	32,6	1252	8,3	202
Streng arm (<=40 %)	4,1	394	10,4	338	2,1	56
Gesamt	100,0	5222	100,0	3103	100,0	2121

Quelle: PASS 6. Welle, eigene Berechnungen, gewichtete Anteilswerte

Die Tabellen II.3-1 und II.3-2 geben einen Überblick zu den wichtigsten soziodemographischen Merkmalen der Untersuchungspopulation auf Personenebene, differenziert nach (haushalts-)strukturellen Merkmalen sowie nach Merkmalen des Kindes und der Mutter.

**Tab. II.3-2: Untersuchungspopulation (Kinder und Jugendliche unter 25 Jahre)
– Merkmale des Kindes und der Mutter**

	Gesamt		BuT-Anspruch		Kein BuT-Anspruch	
	In %	N	In %	N	In %	N
Altersgruppe						
Unter 3	16,9	984	21,7	666	15,4	318
4 bis unter 6	15,6	792	17,7	481	14,9	311
7 bis unter 12	33,5	1687	35,0	1016	33,0	671
13 bis unter 17	26,8	1433	20,4	764	28,8	669
18 bis unter 25 Jahre	7,3	326	5,2	176	7,9	150
Geschlecht						
Männlich	51,2	2647	48,8	1543	52,0	1104
Weiblich	48,8	2575	51,2	1560	48,0	1015
Betreuung Kita/ Schulkind						
Keine Betreuung	11,6	629	15,8	432	10,2	197
In Betreuung	88,4	4349	84,2	2528	89,8	1821
Migrationshintergrund des Kindes						
Nein	77,9	3701	61,2	1956	83,1	1745
Ja	22,1	1521	38,8	1147	16,9	374
Deutschkenntnisse der Mutter						
Gar nicht	2,3	106	5,3	87	1,3	19
Zufrieden	3,8	330	10,4	284	1,7	46
(Sehr) gut	12,4	723	20,6	529	9,8	194
Muttersprache	81,5	3547	63,8	1899	87,2	1648
Bildung der Mutter						
niedrig	5,3	420	14,0	355	2,4	65
mittel	56,0	3069	63,2	1948	53,7	1121
Hoch	38,7	1310	22,7	545	43,9	765
Erwerbstätigkeit der Mutter						
Nicht erwerbstätig	29,1	2115	55,1	1671	20,9	444
bis 15 Std. erwerbstätig	16,8	789	14,5	422	17,5	367
16 bis 30 Std. erwerbstätig	26,7	971	13,8	396	30,7	575
mehr als 30 Std. erwerbstätig	18,6	820	9,4	302	21,5	518
Erwerbsstatus unbekannt	8,9	527	7,2	312	9,4	215
Gesamt	100,0	5222	100,0	3103	100,0	2121

Quelle: PASS 6. Welle, eigene Berechnungen, gewichtete Anteilswerte

Möchte man als Differenzierungsmerkmal den Rechtskreis der Leistungsberechtigten betrachten, müssen bei der Interpretation der PASS-Ergebnisse Einschränkungen gemacht werden. Tabelle II.3-1 zeigt, dass die unterschiedlichen Beziehergruppen in PASS unterschiedlich gut repräsentiert sind.

Die Gruppe der Leistungsberechtigten gemäß § 2 Asylbewerberleistungsgesetz wird aufgrund des Stichprobendesigns und der dadurch erwarteten zu geringen Fallzahlen in PASS nicht explizit erhoben und kann somit nicht gesondert betrachtet werden. Un-

terrepräsentiert ist in PASS außerdem die Gruppe der Sozialhilfeempfänger nach SGB XII (n=254). Die Fallzahlen für Kinder und Jugendliche aus Haushalten mit ALG-II-Bezug (n=2.633) bzw. Bezug von Wohngeld/Kinderzuschlag (n=766) sind dagegen ausreichend groß, um auch differenzierte Analysen durchzuführen. Des Weiteren wird im Rahmen von PASS zwar nach dem Bezug der relevanten Leistungen (aktuell bzw. seit 2011) gefragt, jedoch ist nicht identifizierbar, welcher Transferleistungsbezug mit der Antragsstellung bzw. mit der Inanspruchnahme zeitlich zusammenfällt. Zudem ist die Differenzierung nach Rechtskreisen über den gesamten Zeitraum nicht trennscharf: Ein Haushalt kann beispielsweise seit Januar 2011 sowohl ALG II als auch Kinderzuschlag und Wohngeld bezogen haben, wenngleich diese Leistungen nicht nebeneinander bezogen werden können. Aussagen über den jeweiligen Rechtskreis sind daher nur eingeschränkt möglich.

Zur Beantwortung der Kenntnis und zur Analyse der Verbesserungsvorschläge muss grundsätzlich die Ebene der Kinder und Jugendlichen verlassen werden. Denn beide Aspekte werden im Rahmen des Haushaltsinterviews lediglich vom Haushaltsvorstand für den gesamten Haushalt erhoben. Demnach umfasst die Untersuchungspopulation dann jene Haushalte, in denen leistungsberechtigte Kinder und Jugendliche leben (n=1.780) bzw. in denen mindestens ein Antrag für die neuen BuT-Leistungen gestellt wurde (n=897). Tabelle II.3-3 zeigt diese verschiedenen Gruppen auf Haushaltsebene.

Tab. II.3-3: Untersuchungspopulation – Haushalte

Haushalte ...	Anteile in % (gewichtet)				N (ungew.)
	Basis: Haushalte (mit...)				
	Insgesamt	Kindern	BuT- Anspruch	BuT- Antrag	
insgesamt	100%	--	--	--	9315
mit Kindern (unter 18 Jahren bzw. Schülern unter 25 Jah- ren)	21,6%	100%	--	--	3101
mit leistungsberechtigten Kindern	4,7%	21,9%	100%	--	1780
mit mind. einem gestellten BuT-Antrag(a)	--	9,8%	44,8%	100%	897
mit mind. einer BuT- Leistung(a)	--	8,5%	39,0%	87,1%	807

Anm.: (a) Informationen zur Antragsstellung/Inanspruchnahme der Leistungsart „Schulbedarf“ können auf der Grundlage von PASS nicht gegeben werden.

Quelle: PASS 6. Welle, eigene Berechnungen, gewichtete Anteilswerte

II.3 Messung des Erfüllungsaufwands

Der nachstehende Sachstandsbericht behandelt die Ergebnisse der ersten explorativen Befragung des Statistischen Bundesamts (StBA) zu den Aufwänden, die den verschiedenen Normadressaten bei der Beantragung und Inanspruchnahme von Bildungs- und Teilhabeleistungen entstehen, und die auf dieser Grundlage entwickelte Konzeption für die Haupterhebung zur Ermittlung des Erfüllungsaufwands. Zunächst werden die wesentlichen Ergebnisse der explorativen Vorerhebung beschrieben. Im Anschluss daran werden die Ermittlung der Fallzahlen sowie das Vorgehen bei der Auswahl der zu befragenden Kommunen dargestellt. Es folgt der geplante Ablauf der Datenerhebung für jede an der Umsetzung des Bildungs- und Teilhabepakets beteiligten Akteure. Der Sachstandsbericht endet mit einem Ausblick.

II.3.1 Explorative Vorerhebung

Die explorative Befragung diente der inhaltlichen Erschließung des Untersuchungsgegenstands, insbesondere bezüglich der relevanten Prozessschritte und Aktivitäten. Sie umfasste zum einen Leitfadeninterviews bei verschiedenen vom Bildungs- und Teilhabepaket betroffenen Akteuren. Zum anderen wurde durch eine Internetrecherche ein Vergleich von Antragsformularen vorgenommen.

Im Rahmen der Vorbefragungen fanden 25 Vor-Ort-Interviews statt, davon

- sechs mit Leistungsstellen
- zwölf mit Leistungsanbietern der Wirtschaft sowie
- sieben mit Schulsozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern, um stellvertretend für die Leistungsberechtigten Informationen zum Prozess der Antragstellung zu erhalten.

Ferner wurden 45 weitere Leistungsanbieter telefonisch interviewt. Insgesamt hat sich gezeigt, dass bei der Datenerhebung vier konkrete Akteure – Leistungserbringer (im Folgenden als Leistungsstellen bezeichnet), Leistungsberechtigte, Schul- und Kitaverwaltungen sowie Leistungsanbieter – zu berücksichtigen sind. Sie können folgenden Normadressaten⁹ zugewiesen werden:

- Leistungsstellen (Normadressat Verwaltung),
- Leistungsberechtigte (Normadressat Bürgerinnen und Bürger),
- Schul- und Kitaverwaltungen (Normadressat Verwaltung)¹⁰,

⁹ Im Interesse einer einheitlichen Methodik zur Messung des Erfüllungsaufwands ordnet das Statistische Bundesamt die an den BuT-Leistungen beteiligten Akteure den drei Normadressaten Verwaltung, Bürger/inn/en und Wirtschaft zu. Akteursgruppen, die in der Implementationsstudie als Multiplikator/inn/en und Intermediäre gesondert angesprochen werden, sind hier teils der Verwaltung, teils den Anbietern zugeordnet.

¹⁰ In diesem Projekt wird unter Kitaverwaltung die organisatorische Arbeit in einer Kita verstanden, die (anders als in Schulen) nicht in einem separaten Sekretariat erbracht sondern in der Regel von der Kitaleitung übernommen wird. Die Schul- und Kitaverwaltungen werden somit einheitlich dem Normadressat Verwaltung zugeordnet. Städtische Kitas lassen sich der kommunalen Verwaltung zuordnen. Kitas der freien Träger, z. B. der Kirchen und der freien Wohlfahrtspflege, sind häufig gemeinnützig ori-

- Leistungsanbieter (Normadressaten Wirtschaft und Verwaltung).

Des Weiteren hat sich bei den Interviews herausgestellt, dass der Erfüllungsaufwand durch die Leistungsart beeinflusst wird. So ist im Rahmen der Antragstellung und Antragsbearbeitung die Leistungsart Lernförderung für alle Normadressaten überdurchschnittlich aufwändig. Die Berechtigung des Schülers oder der Schülerin muss beispielsweise durch Vorlage von Leistungseinschätzungen, Zeugnissen u. ä. nachgewiesen werden, was Aufwand bei den Schulverwaltungen auslöst. Den Leistungsberechtigten wiederum obliegt die Suche einer geeigneten Nachhilfeinstitution, die sich als zeitintensiv und schwierig erweisen kann. Vom Leistungsanbieter wird die Erstellung personenbezogener Angebote verlangt, was aufwändiger ist als die Übersendung der sonst üblichen Preislisten oder Flyer. Diese hohen leistungsspezifischen Anforderungen schlagen sich letztlich bei den Leistungsstellen durch einen erhöhten inhaltlichen Prüfaufwand nieder.

Der Abrechnungsprozess, der vorwiegend bei den Normadressaten Wirtschaft und Verwaltung anfällt, wird insbesondere für die gemeinschaftliche Mittagsverpflegung als aufwandsintensiv beschrieben. Bei ausgewählten Leistungsarten, insbesondere bei der Schülerbeförderung, ist außerdem zu prüfen, ob ein vorrangiger Leistungsträger existiert.

Die verschiedenen Rechtskreise, in denen BuT-Leistungen beantragt werden können, haben nur geringe Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand. Die übergeordneten Prozessschritte und die damit einhergehenden Aufwände werden weitgehend als unabhängig vom Rechtskreis dargestellt. Eine Ausnahme gilt für den Schulbedarf, der im Grundantrag auf Leistungen nach dem SGB II und SGB XII enthalten ist, in anderen Rechtskreisen gesondert beantragt werden muss. Mit Blick auf die IT-Umsetzung hat sich zudem gezeigt, dass je nach Rechtskreis, SGB II-Trägerschaft und kommunaler Softwarenutzung verschiedene Fachanwendungen zum Einsatz kommen, die den Arbeitsprozess auch beeinflussen können (z. B. Reduzierung des Eingabeaufwandes, automatische Generierung von Bescheiden).

Als Besonderheit in der Prozessgestaltung ist hervorzuheben, dass die Antragstellung häufig nicht bzw. nicht vollständig durch die Leistungsberechtigten selbst erfolgt, sondern dass aktive Unterstützungsleistungen durch andere Normadressaten erbracht werden. Diese Unterstützungsleistungen werden im Folgenden als „stellvertretender Bürgeraufwand“ bezeichnet, die damit verbundenen Aufwände werden den jeweiligen Akteuren zugerechnet. Zudem hat sich gezeigt, dass die alleinige Messung der laufenden Zeit- und Kostenaufwände für die Hinwirkungspflichten gemäß § 4 Abs. 2 Sätze 2 ff. SGB II in der Praxis nicht möglich ist, weil der Erfüllungsaufwand nach Rechtskreisen nicht trennscharf ermittelt werden kann.

Bei der Analyse von Anträgen auf BuT-Leistungen wurden zufällig ausgewählte Formulare aus allen Bundesländern berücksichtigt. Verglichen wurden insbesondere der An-

entiert und handeln somit nicht wirtschaftlich, weshalb sie in diesem Projekt ebenfalls dem Normadressat Verwaltung zugeordnet werden.

tragstyp (z. B. Einzelantrag, Sammelantrag), der Umfang der Fragestellungen sowie Art und Menge der zu erbringenden Nachweise. Weiterhin wurde geprüft, ob und inwieweit sich die zu machenden Angaben und einzureichenden Dokumente für Erst- und Folgeanträge unterscheiden.

Der Antragsvergleich hat ergeben, dass allein aus dem Umfang und der Gestaltung der Antragsformulare keine Rückschlüsse auf den damit verbundenen Zeitaufwand gezogen werden können. Die verschiedenen Antragstypen unterscheiden sich im Hinblick auf die Anzahl der geforderten Informationen und Nachweise nur geringfügig. Zudem konnten die aus den Vorgesprächen gewonnenen Erkenntnisse zum Einfluss der Leistungsart auf den Erfüllungsaufwand (z. B. bei der Lernförderung) durch den Antragsvergleich gestützt werden.

Nach Auswertung der explorativen Befragung ist es trotz der identifizierten Unterschiede möglich, die Prozessschritte in einem übergeordneten Prozess zu standardisieren. Innerhalb der Prozesse Antragstellung, Antragsbearbeitung und Abrechnung lassen sich über alle Leistungsarten, Rechtskreise und kommunalen Umsetzungsformen hinweg notwendige Abläufe für die Umsetzung des Bildungs- und Teilhabepakets identifizieren. So sind beispielsweise bei der Antragsbearbeitung in den Leistungsstellen folgende Prozessschritte erforderlich:

- Vollständigkeitsprüfung der Angaben im Antragsformular und der beizufügenden Nachweise,
- Inhaltliche Bearbeitung des Falls (Prüfung der Anspruchsberechtigung, Festsetzung der Leistungshöhe und des Bewilligungszeitraums),
- Abstimmung mit anderen Stellen/Behörden bzgl. vorrangiger Leistungen,
- gegebenenfalls Rückfragen/Nachforderung fehlender Angaben, Unterschriftenleistungen bzw. Nachweise beim Leistungsberechtigten,
- Einpflegen der Daten in die Fachanwendung,
- Anlegen/Ergänzen einer Handakte,
- Ausfertigung des Bewilligungs- bzw. Ablehnungsbescheids,
- gegebenenfalls Erstellung von Gutscheinen,
- Versand des Bescheids und gegebenenfalls von Gutscheinen an den Leistungsberechtigten,
- gegebenenfalls Versand eines Informationsschreibens über die Bewilligung an den Anbieter und,
- Ablage einer Kopie des Bescheids in der Handakte, elektronische Archivierung.

Die herausgearbeiteten Prozessschritte können zudem projektspezifisch angepassten Aktivitäten aus dem Standardkosten-Modell (SKM) zugeordnet werden. Tabelle II.3-1 zeigt das Spektrum der Aktivitäten, die bei den vier Akteuren im Rahmen von Antragstellung, Antragsbearbeitung und Abrechnung anfallen können. Dabei lässt sich fest-

stellen, dass für Leistungsstellen, Schul- und Kitaverwaltungen sowie Leistungsanbieter teilweise identische Aktivitäten anfallen. So existiert für diese drei Akteure jeweils die Aktivität Sachbearbeitung, allerdings können darunter auch unterschiedliche Tätigkeiten subsummiert werden. Bei der Verwaltung sind dies u. a. die Registratur des Antrags und Dateneingabe bei der Antragsbearbeitung, während bei den Leistungsanbietern bspw. das Führen von Listen (z. B. Teilnehmerliste zum Mittagessen) zur Sachbearbeitung gehört.

Tab. II.3-1: Aktivitäten zur Umsetzung des Bildungs- und Teilhabepakets nach Akteuren

	Akteure im BuT-Prozess			
	Leistungsstellen	Leistungsberechtigte	Schul- und Kitaverwaltungen	Leistungsanbieter
Aktivitäten zur Umsetzung des BuT-Pakets	-	Vertraut machen	-	-
	Beratung	Inanspruchnahme fachlicher Beratung	Beratung	Beratung
	-	Sammlung und Zusammenstellung von Daten und Informationen	Erstellung von Nachweisen	Erstellung von Nachweisen
	Unterstützung bei der Antragstellung	Formulare ausfüllen	Unterstützung bei der Antragstellung	Unterstützung bei der Antragstellung
		Schriftstücke aufsetzen		
	-	Zahlungen anweisen/erbringen	-	-
	Sachbearbeitung	-	Sachbearbeitung	Sachbearbeitung
	Prüfung			Prüfung
	Interne Kommunikation	-	Interne Kommunikation	Interne Kommunikation
	Externe Kommunikation	-	Externe Kommunikation	Externe Kommunikation
	Datenübermittlung	Datenübermittlung	Datenübermittlung	Datenübermittlung
	Archivierung	Unterlagen kopieren, abheften, abspeichern	Archivierung	Archivierung
	-	Warte- und Wartezeiten	-	-

Quelle: StBA, eigene Darstellung

II.3.2 Geplanter Ablauf der Datenerhebung

Das Vorgehen bei der Ermittlung des Erfüllungsaufwands strukturiert sich nach den an der Umsetzung des Bildungs- und Teilhabepakets beteiligten Akteuren, die einem oder mehreren der drei Normadressaten zugerechnet werden. Bei den vier zu betrachtenden Akteuren – Leistungsstellen, Leistungsberechtigte, Schul- und Kitaverwaltungen sowie Leistungsanbieter (vgl. II.3.3 bis II.3.6) – werden die Prozesse „Antragstellung“, „Antragsbearbeitung“ und „Abrechnung“ untersucht.

Die Daten werden mittels Befragungen erhoben. Dabei wird beabsichtigt, die einzelnen Akteure jeweils innerhalb der ausgewählten Kommunen zu interviewen. Gegebenenfalls werden Leistungsberechtigte, Schul- und Kitaverwaltungen sowie Leistungsanbieter auch aus anderen Kommunen in die Untersuchung einbezogen. Im ersten Teil der Feldphase erfolgt die Messung bei den Leistungsstellen (Normadressat Verwaltung, siehe II.3.3). Die Fallzahlen werden in enger Zusammenarbeit mit SOFI und dem IAB ermittelt.

Ermittlung der Fallzahlen für die Antragstellung und Antragsbearbeitung

Für die Berechnung des Erfüllungsaufwands ist neben dem Zeitaufwand die Fallzahl entscheidend. In diesem Projekt entspricht ein Fall sowohl für die Antragstellung als auch für die Antragsbearbeitung einem Antrag auf BuT-Leistungen¹¹. Da die Berechnung des Erfüllungsaufwands je Leistungsart erfolgt, wird die Fallzahl bzw. die jährliche Anzahl der Anträge für jede einzelne Leistungsart berechnet und ausgewiesen.

Die jährliche Fallzahl für den Erfüllungsaufwand der Antragstellung und Antragsbearbeitung ist die Anzahl der gestellten Erst- und Folgeanträge auf eine bestimmte BuT-Leistung pro Kalenderjahr im Bundesgebiet.

Weiterhin beruht die Berechnung der Fallzahlen auf der Grundannahme, dass ein Antrag pro Kind und Leistung gestellt wird. Da die Anzahl der Anträge auf BuT-Leistungen zum jetzigen Zeitpunkt in keiner Statistik erfasst ist, beruht die Schätzung der Fallzahlen auf Daten mehrerer Statistiken.¹²

Um die jährliche Anzahl der Anträge pro Leistungsart schätzen zu können, muss zunächst die Anzahl der leistungsberechtigten Kinder aller BuT-relevanten Rechtskreise ermittelt werden. Dazu zählt die Anzahl der Kinder unter 25 Jahren¹³, die in Haushalten mit Leistungen nach den fünf betroffenen Rechtskreisen (SGB II, SGB XII, Wohngeld

¹¹ Für die Fallzahl ist es unerheblich, ob der Antrag bewilligt oder abgelehnt wurde, weil die Aufwände für die Antragstellung und -bearbeitung auch bei ablehnender Bescheidung anfallen.

¹² Quellen: Sozialhilfestatistik 2012, Statistisches Bundesamt; Statistik der Bedarfsgemeinschaften nach SGB II 2012, Bundesagentur für Arbeit; Statistik der Wohngeldhaushalte 2012, Statistisches Bundesamt; Statistik über Kinderzuschlagsfälle, Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit 2012; Statistik über Asylbewerberleistungen 2012, Statistisches Bundesamt; Mikrozensus 2012, Statistisches Bundesamt.

¹³ Bei der Leistungsart soziale und kulturelle Teilhabe gilt abweichend die Anzahl der Kinder bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres. Im Folgenden werden zur sprachlichen Vereinfachung nur noch die Kinder und Jugendlichen unter 25 Jahren genannt. Vgl. Fn. 1

und Kinderzuschlag (BKGG) oder AsylbLG) leben oder selbst eine dieser Leistungen erhalten.

Da die Statistiken der einzelnen Rechtskreise unabhängig voneinander geführt werden, sind einige Haushalte doppelt gezählt. Solche Doppelzählungen gibt es ausschließlich im Bereich der Haushalte mit Wohngeldempfängern, in denen auch SGB II-, SGB XII- oder Kinderzuschlagsempfänger leben. Die Anzahl der Kinder in diesen sogenannten Mischhaushalten müssen wegen der Doppelzählung von der Gesamtanzahl der BuT-berechtigten Kinder abgezogen werden, um die Zahl der BuT-berechtigten Kinder im Bundesgebiet zu ermitteln. Diese dient als Basis zur weiteren Berechnung der tatsächlich gestellten Anträge pro Leistungsart in einem Kalenderjahr. Für diese Berechnungen können Daten der Bundesagentur für Arbeit und Ergebnisse aus dem Panel „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS) des IAB herangezogen werden. Darin sind gewichtete Anteile der tatsächlich gestellten Anträge an allen potenziell durch Leistungsberechtigte zu stellenden Anträgen enthalten. Werden diese Anteile für jede Leistungsart mit der ermittelten Gesamtanzahl der BuT-berechtigten Kinder unter 25 Jahren bzw. unter 18 Jahren multipliziert, ergeben sich die jährlichen Fallzahlen der einmalig gestellten Anträge pro Leistung auf Bundesebene. Hierbei handelt es sich um die Summe der einmaligen Antragsstellungen (aus Sicht der Leistungsberechtigten) innerhalb des Referenzzeitraumes von einem Kalenderjahr. Die Anzahl der wiederholten Antragsstellungen (Folgeanträge) innerhalb eines Jahres bleibt hier zunächst noch unberücksichtigt. Um diese zu berechnen, muss die jährliche Periodizität einer Leistungsart bei der Fallzahlenberechnung noch mit einbezogen werden.

Die Periodizität ergibt sich aus dem Bewilligungszeitraum. Daraus lässt sich ableiten, wie häufig ein Folgeantrag pro Jahr gestellt werden muss, um die entsprechende Leistung weiterhin zu erhalten. Der Bewilligungszeitraum orientiert sich in der Regel an der Bewilligung der Leistungen nach dem SGB II, SGB XII, BKGG oder AsylbLG. Es existieren jedoch neben den regelmäßig anfallenden Leistungen (Mittagessen, Teilhabe, Schülerbeförderung) fallbezogene Leistungen (z. B. Klassenfahrt, Lernförderung), die abweichende Bewilligungszeiträume erfordern können. Darüber hinaus können die unterschiedlichen Regelungen der Kommunen einen Einfluss auf den Bewilligungszeitraum haben. Die jährliche Fallzahl einer Leistung ergibt sich demnach aus der Multiplikation der Anzahl der innerhalb eines Kalenderjahres einmalig gestellten Anträge mit der jeweiligen Periodizität.

Ermittlung der Fallzahlen für die Leistungsabrechnung

Neben der Anzahl der Anträge für die Antragstellung und Antragsbearbeitung einer Leistung sind die jährlichen Fallzahlen der Abrechnungsvorgänge je Leistungsart zu ermitteln.

Die jährliche Fallzahl für den Erfüllungsaufwand der Leistungsabrechnung entspricht der Anzahl der in Anspruch genommenen Leistungen pro Leistungsart und pro Kalenderjahr im Bundesgebiet.

Nur diejenigen Fälle, in denen der Antrag bewilligt und die Leistung auch tatsächlich in Anspruch genommen wurde, werden von den Leistungsstellen abgerechnet und folglich bei der Fallzahl berücksichtigt. Der Anteil der BuT-berechtigten Kinder, die Leistungen in Anspruch genommen haben (prozentuale Inanspruchnahme), kann ebenfalls für jede Leistungsart aus dem PASS-Panel entnommen werden. Eine weitere Quelle für die prozentuale Inanspruchnahme je Leistung bietet die Umfrage zur Inanspruchnahme der Leistungen des BuT-Paketes des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik von 2013 (Apel/Engels 2013). Die sich aus beiden Untersuchungen ergebenden Anteile aller Leistungsarten können auf die Gesamtanzahl der BuT-berechtigten Kinder übertragen werden.

Auswahl der Kommunen

Mit der Befragung wird angestrebt, die Ergebnisse zum Erfüllungsaufwand den Resultaten der Implementationsstudie gegenüberzustellen. Deshalb wurde in Absprache mit dem SOFI die dort angewandte Methodik zur Kommunenauswahl durch das StBA übernommen. Dazu wurde jeder der vom SOFI ausgewählten 29 Kommunen ein statistischer Zwilling zugeordnet. Statistische Zwillinge weisen die gleichen Ausprägungen in denjenigen Merkmalen auf, die bei einer Erhebung von Interesse sind und von denen angenommen wird, dass sie einen Einfluss auf die Ergebnisse haben könnten. Für die Fallauswahl des SOFI waren insgesamt acht Merkmale (oder Variablen) maßgeblich (vgl. II.1.4):

- Bundesland,
- Städtestruktur (Arten der kommunalen Gebietskörperschaften in Zusammenhang mit einer Klasseneinteilung der Stadtgröße nach Einwohnerzahlen),
- Aufgabenwahrnehmung nach SGB II (gemeinsame Einrichtung/zugelassener kommunaler Träger),
- Ämterzuständigkeit (Formen der Organisation bezüglich der Anzahl der bei der Bescheiderstellung involvierten Ämter, z. B. zentralisiert in einem Amt für alle Rechtskreise, dezentralisiert in mehreren Ämtern für jeden Rechtskreis),
- Information und Beratung der Leistungsberechtigten (Formen der Hinwirkungspflichten wie z. B. besondere Beratungsangebote, Beratung bei der Antragstellung der Grundleistung),
- Dezentrale Antragstellung (Antragstellung auch in nicht bescheidenden Stellen möglich, z. B. in Schulen/Kitas oder Gemeindeämtern),
- Leistungsgewährung in Gutscheinform (Gutscheine werden als Leistungsabrechnungsform an die Leistungsberechtigten ausgegeben) und
- Vorhandensein eines Kartensystems für Leistungsempfänger (ein Kartensystem ist als Nachweis für die BuT-Berechtigung und Leistungsgewährung vorhanden).

Zur Bestimmung des statistischen Zwillings pro Kommune wurde eine Übereinstimmung von sieben der acht aufgeführten Merkmale angestrebt. Das Merkmal Bundesland ist von vornherein bei der Fallauswahl ausgeschlossen worden, da mit Einschluss dieses Merkmals kaum statistische Zwillinge vorhanden sind. Um trotzdem eine Datenbasis für das gesamte Bundesgebiet zu gewährleisten, wurde darauf geachtet, dass die Auswahl der Kommunen regional gestreut ist (Nord, Ost, Süd und West).

Für zehn der 29 von SOFI ausgewählten Kommunen konnte mindestens ein statistischer Zwilling gefunden werden. Bei den verbleibenden 19 Kommunen wurde sukzessiv auf die Übereinstimmung einzelner Variablen verzichtet. Das Resultat ist eine Liste von 29 Kommunen, die zum Teil Übereinstimmungen mit allen sieben, zum Teil aber auch mit sechs oder fünf Merkmalen aufweisen.

Für Kommunen mit mehreren statistischen Zwillingen musste eine Methode gefunden werden, um eine geeignete Fallauswahl zu treffen. Dazu wurden Merkmale herangezogen, die wahrscheinlich einen Einfluss auf den Erfüllungsaufwand haben (z. B. die Potenzialdichte, die den prozentualen Anteil der BuT-Berechtigten an allen Einwohnern unter 25 Jahre darstellt, vgl. III.1).

Es wird angestrebt, zehn bis 15 der 29 ausgewählten Kommunen zu befragen. Zuerst werden die Kommunen mit den meisten Übereinstimmungen zu den SOFI-Kommunen kontaktiert. Je nach Rücklaufquote werden in einem zweiten Schritt weitere Kommunen ausgewählt. Die befragten Kommunen bleiben anonym.

II.3.3 Messung bei Leistungsstellen (Normadressat Verwaltung)

Zu betrachtende Kostenarten und weitere qualitative Themenkomplexe

Im Zusammenhang mit den unterschiedlichen Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets umfasst der Erfüllungsaufwand der Leistungsstellen den Zeitaufwand für sämtliche administrative Arbeitsschritte von der Antragstellung bis zu dem Abrechnungsverfahren mit Leistungsanbietern oder Leistungsberechtigten. Bei der Antragstellung ist die aktive Unterstützung der Leistungsberechtigten, welche von den Leistungsstellen erbracht wird, zu beachten. Bei der Antragsbearbeitung sind insbesondere interne Verwaltungsprozesse, fortwährende Dokumentationstätigkeiten und die Erstellung sowie der Versand des Antragbescheids für den Erfüllungsaufwand von Bedeutung. Dabei ist auch die vielfältige Kommunikation und Kooperation mit Leistungsberechtigten, Leistungsanbietern und anderen Behörden zu berücksichtigen. Bei der Abrechnung von Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets gehört die Rechnungsprüfung, die Überweisung bzw. Auszahlung an Leistungsanbieter oder Leistungsberechtigte und die (elektronische) Abrechnungsdokumentation zum Erfüllungsaufwand der Verwaltung.

Neben der reinen Bearbeitungszeit wird die Verfahrensdauer, also die Zeitdauer vom Eingang des vollständigen Antrags bis zur Bescheidung, zusätzlich in die Betrachtung einbezogen (Bruttozeit). Zwar stellt die Verfahrensdauer keinen Erfüllungsaufwand dar, sie soll jedoch der Nettobearbeitungszeit gegenüber gestellt werden. Dadurch kann

aufgezeigt werden, wie hoch das Potenzial zur Verfahrensbeschleunigung ist, wenn Liege- und Wegezeiten innerhalb von Behörden reduziert werden können. Darüber hinaus kann mit diesen Angaben die von den Leistungsberechtigten eingeschätzte Wartezeit auf den Bescheid validiert werden (siehe unten).

Bei der Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe werden SOFI u.a. ausgewählte Fragen zum Erfüllungsaufwand der Leistungsstellen (mit)erheben. Damit soll der Befragungsumfang vergrößert und eine konsistente Darstellung der Projektergebnisse ermöglicht werden.

Zu Befragende

Der Erfüllungsaufwand soll für alle zuständigen Leistungsstellen einer Kommune ermittelt werden. Demnach müssen je nach kommunaler Organisationsform Interviews entweder bei einer zentralen BuT-Stelle oder bei mehreren Leistungsstellen (z. B. Jobcenter, Sozial- und Wohngeldamt) geführt werden. Primär sollen diejenigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter befragt werden, die in den Leistungsstellen mit der Bearbeitung der BuT-Anträge betraut sind. Dabei kann es sich auch um Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter handeln, denen die Abrechnung der BuT-Leistungen obliegt (z. B. im Bereich Haushalt).

Gegebenenfalls stehen jedoch nicht alle beteiligten Leistungsstellen einer Kommune für Interviews zur Verfügung. Für die Entscheidung, ob in diesen Kommunen Befragungen durchgeführt werden ist maßgeblich, welche Rechtskreise und somit wie viele BuT-Berechtigte durch die befragungsbereiten Leistungsstellen abgedeckt werden können. Stehen beispielsweise in einer Kommune die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter des Jobcenters und des Sozialamtes für Interviews zur Verfügung und sind damit 80 Prozent aller BuT-Berechtigten der Kommune abgedeckt, so kann diese für die Hauptbefragung vorgesehen werden.

Ablauf der Messungen

Die Messungen sind als Vor-Ort-Befragungen in den ausgewählten Kommunen geplant. Die Interviews werden in Abhängigkeit von der Anzahl der teilnehmenden Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter mindestens einen halben, höchstens einen ganzen Arbeitstag in Anspruch nehmen. Von Seiten des StBA führen jeweils zwei bis drei Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Befragungen durch.

Es ist geplant, die Interviews anhand eines einleitenden Fragebogens sowie eines Erhebungsbogens (für die quantitativen Aspekte) durchzuführen. Der einleitende Fragebogen soll dazu dienen, Sachverhalte zu erfragen, die den Arbeitsprozess maßgeblich beeinflussen und daher bei der Messung berücksichtigt werden müssen. Gleichzeitig sollen Aufwände identifiziert und beziffert werden, die nicht Bestandteil der reinen Antragsbearbeitung sind (Schulungen, Kooperation mit Leistungsanbietern u. ä.). Der Erhebungsbogen kommt bei der Ermittlung der Zeit- und Kostenaufwände zum Einsatz und ist nach dem Gesamtprozess in „Antragstellung“, „Antragsbearbeitung“ und „Ab-

rechnung“ gegliedert. Die Abfrage der Zeitaufwände erfolgt entlang detaillierter Prozessschritte. Im Anschluss werden die ermittelten Werte den projektspezifisch angepassten Aktivitäten aus dem Standardkosten-Modell (SKM) zugewiesen. Beispielsweise werden die Prozessschritte „Registratur des Antrags“, „Anlegen des Falles in elektronischen Systemen“, „Verfassen von Schreiben“, „Anweisen von Zahlungen“ der Aktivität „Sachbearbeitung“ zugeordnet. Zusätzlich werden für jeden Arbeitsschritt die Sachkosten nach Art und Höhe sowie der Einfluss bestimmter Faktoren (Leistungsart, Rechtskreis, Erst-/Folgeantrag u. ä.) auf die Zeit- und Kostenaufwände erfragt. Die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter erhalten zudem Gelegenheit, Verbesserungs- und Vereinfachungsvorschläge zu unterbreiten.

II.3.4 Messung bei Leistungsberechtigten (Normadressat Bürgerinnen und Bürger)

Zu betrachtende Kostenarten und weitere qualitative Themenkomplexe

Der Fokus der Aufwandsermittlung bei den Leistungsberechtigten liegt auf der Antragstellung. Dazu gehört neben dem eigentlichen Ausfüllen und Einreichen des Antrags und der gegebenenfalls erforderlichen Beschaffung von Nachweisen auch die Einholung von Informationen im Vorfeld der Antragstellung sowie der Zeit- und Kostenaufwand, der durch Rückfragen oder Nachforderungen der zuständigen Behörde entsteht. Je nach Leistungsart und kommunaler Umsetzung der Leistungsgewährung kann auch die Abrechnung, z. B. bei Direktzahlung von Schülerbeförderung oder bei Rückerstattungen von Vereinsbeiträgen, Erfüllungsaufwand beim Leistungsberechtigten verursachen.

Ergänzend werden Wege- und Wartezeiten in die Betrachtung einbezogen. Sofern bei der Antragstellung eine Behörde aufgesucht wurde, wird hierfür eine standardisierte Wegezeit angesetzt. Die Höhe der Wegezeit hängt dabei von der Verwaltungsebene ab und ist jeweils für den Hin- und Rückweg wie folgt unterteilt¹⁴:

- Gemeinde: 15 Minuten
- Kreis: 22 Minuten
- Regierungsbezirk: 59 Minuten

Zudem wird für den Zeitaufwand der Antragstellung die Wartezeit in der Behörde erhoben. Zur Ermittlung der Verfahrensdauer fließt daneben auch die Wartezeit auf den Bescheid ab vollständiger Abgabe des Antrags in die Betrachtung ein.

Zu Befragende

Für den Normadressat Bürgerinnen und Bürger sollen vorrangig Leistungsberechtigte befragt werden, die bereits einen Antrag auf mindestens eine Leistung des Bildungs-

¹⁴ Vgl. Leitfaden für die Ex-ante-Abschätzung der Bürokratiekosten nach dem Standardkosten-Modell, November 2008.

und Teilhabepakets gestellt haben. Es wird vermutet, dass eher Personen mit höherem Antragsverständnis an der direkten Befragung teilnehmen. Um jedoch eine möglichst breite Abdeckung der unterschiedlichen Schwierigkeiten bei der Antragstellung und den damit zusammenhängenden Zeitaufwänden zu erreichen, sollen zusätzlich Expert/inn/en stellvertretend Auskunft über den Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger geben. Mögliche Expert/inn/en sind Schulsozialarbeiter/innen sowie die Schul- und Kitaverwaltungen.

Es ist vorgesehen, in ca. der Hälfte der Kommunen, bei denen der Erfüllungsaufwand der Leistungsstellen ermittelt wird (also in rund sechs Kommunen), ergänzende Interviews mit Leistungsberechtigten und stellvertretenden Expert/inn/en durchzuführen. Zu den unterschiedlichen Leistungsarten werden dabei in Abhängigkeit zur Heterogenität der Antworten jeweils bis zu zehn Datensätze pro Kommune angestrebt. Dabei kann die Anzahl an erhobenen Datensätzen je nach Leistungsart variieren. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass die Leistungen Schulbedarf, Schülerbeförderung und Lernförderung im Vergleich zu den anderen BuT-Leistungen relativ selten beantragt werden. So ist der Schulbedarf vor allem von den Leistungsberechtigten gesondert zu beantragen, die BuT-Leistungen auf Basis des BKG (Wohngeld und Kinderzuschlag) erhalten. Die Schülerbeförderung kann nur in Bundesländern betrachtet werden, in denen sie keine vorrangige Leistung darstellt. Auch hat sich in der Praxis gezeigt, dass für die Lernförderung vergleichsweise selten ein Antrag gestellt wird. Des Weiteren ist zu beachten, dass ein Leistungsberechtigter in der Regel mehrere der insgesamt sieben verschiedenen BuT-Leistungsarten beantragt und insofern auch über mehrere Leistungen Auskunft geben kann. Demnach können aus einem Interview mehrere Datensätze zu verschiedenen Leistungsarten hervorgehen. Es wird angestrebt, pro Kommune rund 15 Leistungsberechtigte jeweils nach mehreren Leistungsarten zu befragen.

Ablauf der Messungen

Die Befragungen der Leistungsberechtigten und stellvertretenden Experten können sowohl telefonisch als auch vor Ort geführt werden. Bei den Leistungsberechtigten selbst ist die Wahl der Erhebungsmethode von der eingesetzten Form der Rekrutierung in der Kommune abhängig. Es gibt mehrere Möglichkeiten, Bürgerinnen und Bürger für die Befragung zu gewinnen: Sofern in der für Bildung und Teilhabe zuständigen Behörde Wartezeiten vor Ort anfallen, können diese für das Interview genutzt werden bzw. die Rekrutierungen in dieser Zeit stattfinden und die Interviews im Anschluss an die Termine geführt werden. Eine weitere Möglichkeit besteht darin, dass die Leistungsberechtigten ein Anschreiben von der zuständigen Behörde erhalten, in dem sie um die Teilnahme an der Befragung gebeten werden. Nach freiwilliger Meldung per beigelegtem Formular (inkl. Angabe der Telefonnummer) und Rückumschlag erfolgt das Interview telefonisch. Zudem wäre es denkbar, Bürgerinnen und Bürger nach direkter Ansprache durch die zuständige Behörde zu Gruppen- oder Einzelinterviews

einzuladen. Weitere Optionen ergeben sich gegebenenfalls durch die bei der Messung der Leistungsstellen gewonnenen Erkenntnisse.

Die Interviews werden mit Hilfe eines projektspezifischen standardisierten Fragebogens geführt. Der Fragebogen teilt sich in vier Bereiche. Als erstes werden allgemeine Fragen zur Antragstellung gestellt. Dazu gehören z. B. die beantragte Leistungsart, erbrachte Nachweise und die subjektiv empfundene Schwierigkeit der Antragstellung. Fragen zum Zeitaufwand bilden den zweiten Block. Diese sind differenziert nach acht Aktivitäten, die bei der Antragstellung anfallen können. Zusätzlich werden hierunter Wege- und Wartezeiten erfragt. Es folgt jeweils ein kurzer Block zu entstandenen Sachkosten (z. B. Porto) sowie Vereinfachungs- und Verbesserungsvorschlägen.

II.3.5 Messung bei der Schul- und Kitaverwaltung (Normadressat Verwaltung)

Zu betrachtende Kostenarten und weitere qualitative Themenkomplexe

Bei der Umsetzung des Bildungs- und Teilhabepakets sind bestimmte Teilprozesse der Schul- und Kitaverwaltungen dem Normadressaten Verwaltung zuzuordnen. Davon können jene Aufgaben und Prozesse abgegrenzt werden, die Schulen und Kitas aus ihrer Funktion als Leistungsanbieter erwachsen (vgl. II.3.6). Beispielsweise handelt eine Schule bei einem Schulausflug ausschließlich als Anbieter; dagegen wird sie bei der Leistungsart Lernförderung durch das Ausstellen von Nachweisen als Verwaltung tätig.

Für Letztere fällt bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Schul- und Kitaverwaltung durch unterschiedliche Tätigkeiten Erfüllungsaufwand an. So ist insbesondere der Zeitaufwand zu berücksichtigen, der durch das Erstellen von Nachweisen (z. B. über die Notwendigkeit der Lernförderung, Schulbescheinigungen) oder durch die Dokumentation und Archivierung der Vorgänge entsteht. Zusätzlich werden Antragsformulare und Informationsflyer ausgelegt und vor Ort potenzielle Leistungsberechtigte über BuT-Leistungsmöglichkeiten beraten. Darüber hinaus unterstützt die Schul- und Kitaverwaltung aktiv bei der Antragstellung, indem etwa Nachweise beim Leistungsanbieter (z. B. Kostenvoranschläge von Nachhilfeinstituten) oder sonstige Informationen für die Leistungsberechtigten beschafft werden. Diese Unterstützungsleistung umfasst auch etwaige Rücksprachen sowie die Übermittlung von Nachweisen und Antragsformularen an Leistungsberechtigte und/oder Leistungsstellen.

Zu Befragende

Neben den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in den Schulsekretariaten sind Kitaleitungen (siehe Fußnote 10) zu den zeitlichen Aufwänden bei der Umsetzung des Bildungs- und Teilhabepakets zu befragen. In ca. jeder zweiten Kommune, bei der der Erfüllungsaufwand der Leistungsstellen ermittelt wird, sollen Interviews durchgeführt werden. Zu den unterschiedlichen Leistungsarten werden dabei jeweils fünf bis zehn Interviews angestrebt.

Ablauf der Messungen

Die Befragungen von Schulsekretariaten und Kitaleitungen werden telefonisch oder vor Ort durchgeführt. Die Kontaktdaten können eigenständig recherchiert werden. Um die Teilnahmebereitschaft zu erhöhen, kann gegebenenfalls auch ein Kontakt über die Leistungsstellen vermittelt werden. Die Interviews werden mittels eines projektspezifischen Standardfragebogens geführt. Entsprechend der oben genannten Zusammenhänge nehmen die Fragen zum Zeitaufwand bei der Antragstellung einen zentralen Stellenwert ein. Zusätzlich werden die Sachkosten (z. B. Druck- und Portokosten) sowie mögliche Vereinfachungs- und Verbesserungsvorschläge abgefragt.

II.3.6 Messung bei Leistungsanbietern (Normadressat Wirtschaft und Verwaltung)

Zu betrachtende Kostenarten und weitere qualitative Themenkomplexe

Bei den Leistungsanbietern bezieht sich die Messung des Erfüllungsaufwands auf die Teilprozesse „Antragstellung“ und „Abrechnung“. Insgesamt werden beim Leistungsanbieter sowohl die Prozessschritte betrachtet, die ihm originär zuzuweisen sind, als auch jene, die er stellvertretend für die Leistungsberechtigten übernimmt (stellvertretender Bügeraufwand).

Im Rahmen der Beantragung von BuT-Leistungen entsteht den Leistungsanbietern in der Regel Aufwand für die Bereitstellung von Nachweisen zur Vorlage bei der Behörde (z. B. ausgefüllte Anlagen zum Antragsformular, Bestätigung von Vereinsmitgliedschaften, Kostenvoranschläge). Zu den Unterstützungsleistungen für BuT-Berechtigte gehören beispielsweise Beratungen zu Möglichkeiten und Modalitäten der BuT-Inanspruchnahme oder Hilfestellungen beim Ausfüllen der Antragsformulare. Der Abrechnungsprozess beinhaltet insbesondere die Erfassung und Pflege von Listen oder Programmen mit Informationen zu den Leistungsberechtigten (Name, Bewilligungszeitraum), die Erstellung bzw. Sammlung der abzurechnenden Belege sowie die Abrechnung mit der Leistungsstelle. Zusätzlich fließt der Aufwand, der für die Kommunikation mit den Leistungsstellen oder den Leistungsberechtigten anfällt (z. B. Beantwortung von Rückfragen), in die Betrachtung ein.

Zu Befragende

Es wird angestrebt, in ca. der Hälfte der Kommunen, bei denen der Erfüllungsaufwand der Leistungsstellen ermittelt wird (also in rund sechs Kommunen), Leistungsanbieter zu befragen. Dabei sollen alle zu untersuchenden Leistungsarten¹⁵ sowie die beiden möglichen Normadressatenkreise Verwaltung und Wirtschaft berücksichtigt werden.

¹⁵ Eine Ausnahme stellt die Leistungsart Schulbedarf dar, da diese für die Leistungsanbieter keinen Erfüllungsaufwand verursacht. Zudem wird den bisherigen Kenntnissen nach vermutet, dass Anbietern der Leistung Schülerbeförderung kein Mehraufwand für Empfänger von BuT-Leistungen im Vergleich zu Schülern, deren Beförderung anderweitig finanziert wird, entsteht.

Für den Bereich Verwaltung werden beispielsweise Schulen befragt, die typischerweise die Leistungsarten Schulausflüge und Klassenfahrten anbieten, aber auch für die gemeinschaftliche Mittagsverpflegung zuständig sein können. Demnach kann eine befragte Schule in der Regel zu zwei Leistungsarten Auskunft geben. Als Vertreter der Wirtschaft stehen insbesondere private Einrichtungen wie Musik- und Tanzschulen, Sportvereine u. ä. für die Leistungsart soziale und kulturelle Teilhabe, Essensanbieter u. ä. für die Leistungsart gemeinschaftliche Mittagsverpflegung sowie Nachhilfeeinrichtungen und Fördervereine für die Leistungsart Lernförderung im Fokus. Voraussichtlich können pro Kommune rund 15 Leistungsanbieter befragt werden.

Ablauf der Messungen

Die Befragungen von Leistungsanbietern sollen vorwiegend telefonisch durchgeführt und gegebenenfalls durch Vor-Ort-Interviews ergänzt werden (z. B. bei der aufwandsintensiven Leistungsart gemeinschaftliche Mittagsverpflegung). Eine eigenständige Recherche der Kontaktdaten kann auch für die Leistungsanbieter vorgenommen werden. In der explorativen Phase hat sich bereits gezeigt, dass je nach interner Arbeitsorganisation der leistungsanbietenden Einrichtungen und Unternehmen Befragungen mit mehreren Personen erforderlich sein können. Für die Durchführung telefonischer Interviews wird in Abhängigkeit von der Anzahl der zu befragenden Mitarbeiter/innen ein durchschnittlicher Zeitaufwand von etwa einer Stunde je Leistungsanbieter angenommen. Als Erhebungsunterlagen dienen ein Fragebogen zum Erfassen struktureller und allgemeiner aufwandsrelevanter Informationen sowie ein Erhebungsbogen zur Ermittlung der Zeit- und Kostenaufwände für einzelne Prozessschritte. Die Dokumentation der erhobenen Werte erfolgt nach projektspezifischen Standardaktivitäten für die Leistungsanbieter.

II.3.7 Ausblick

Aktuell findet bis Ende Mai 2014 die Feldphase zur Ermittlung des Erfüllungsaufwands bei den Leistungsstellen (Normadressat Verwaltung) der ausgewählten Kommunen statt. Anschließend werden die Daten ausgewertet, mit dem SOFI abgestimmt und an das BMAS übermittelt. Ab Juni/Juli 2014 folgt die Feldphase zur Ermittlung des Erfüllungsaufwands bei den anderen Akteuren.

Die für die Schätzung der Höhe des Erfüllungsaufwands erforderliche Datenauswertung orientiert sich an dem „Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands“ (StBA 2012) und umfasst alle Akteure, die vom Bildungs- und Teilhabepaket tangiert sind. Der Erfüllungsaufwand pro Leistungsart wird je Akteur fallbezogen und hochgerechnet auf das ganze Bundesgebiet pro Jahr ausgewiesen. Für die Normadressaten Wirtschaft und Verwaltung erfolgt die Darstellung monetarisiert, für die Bürgerinnen und Bürger in Stunden und gegebenenfalls in Euro für Sachkosten.

Die Ergebnisse werden differenziert nach den drei Teilprozessen „Antragstellung“, „Antragsbearbeitung“ und „Abrechnung“ aufbereitet und der Erfüllungsaufwand der vier

Akteure wird getrennt voneinander ausgewiesen. Zeigt sich im Rahmen der Haupterhebung, dass spezifische Merkmalsausprägungen Varianz in der Höhe des Erfüllungsaufwandes erzeugen, so werden auch diese Unterschiede offengelegt. Als Unterscheidungsmerkmale kommen z. B. die Bearbeitung von Erst- oder Folgeanträgen, die Ämterzuständigkeit oder die Möglichkeit der dezentralen Antragstellung in Frage.

Um die quantitativen Ergebnisse für alle Akteure und Leistungsarten vergleichbar zu halten, wird bei der Ergebnisdarstellung auf projektspezifisch angepasste Aktivitäten des Erfüllungsaufwands aggregiert. Qualitativ erhobene Vereinfachungs- und Verbesserungsvorschläge werden nach thematischen Kriterien gegliedert dargestellt. Eine inhaltliche Bewertung der Vorschläge durch das StBA erfolgt nicht.

Darüber hinaus sollte es aufgrund der im Kontext der Fallauswahl gebildeten statistischen Zwillinge (siehe Abschnitt II.3.2) möglich sein, allgemeine Aussagen über die Beziehung zwischen der Höhe der Inanspruchnahme und des Erfüllungsaufwands treffen zu können und diese Aussagen soweit wie möglich in einen Zusammenhang mit den von SOFI u.a. erbrachten Erkenntnissen zu setzen.

Um ein (fiktives) Beispiel zu nennen: Eine relativ hohe Inanspruchnahme von BuT-Leistungen durch die Leistungsberechtigten geht in der Regel mit einem vergleichsweise hohen Erfüllungsaufwand bei den Leistungsstellen einher. So ist anzunehmen, dass u. a. die Möglichkeit der dezentralen Antragstellung die Inanspruchnahme begünstigt, hingegen den Verwaltungsaufwand erhöht usw.

Die Ergebnisse werden nach Abstimmung mit den Erkenntnissen aus den Feldstudien vom SOFI zunächst dem BMAS präsentiert. Anschließend werden sie in Zusammenhang mit den anderen Ergebnissen des Gesamtforschungsvorhabens dem Projektbeirat vorgestellt. Das StBA erstellt einen Endbericht, der als Teil in den 2. Zwischenbericht des Gesamtforschungsvorhabens integriert wird.

II.4. Nächste Untersuchungsphase

In diesem Zwischenbericht präsentieren sich die drei Teilprojekte mit ihren jeweiligen Arbeitsständen als „work in progress“.

Für die Qualitative Implementationsstudie (SOFI u.a.) liegt mit der bundesweiten Online-Erhebung bei den Leistungsträgern ein erstes Untersuchungsergebnis vor, das sowohl einen Eigenwert als Informationsgrundlage für das Gesamtvorhaben hat als auch zur Vorbereitung der vorgesehenen Fallstudien dient. Das IAB hat mit der Auswertung der sechsten Welle des Panels Arbeitsmarkt und soziale Sicherung PASS die Analysemöglichkeiten aufgezeigt, welche die Längsschnittbefragung von Leistungsberechtigten und Wohnbevölkerung eröffnet. Das Statistische Bundesamt hat die Messung des Erfüllungsaufwands explorativ vorbereitet.

Es war in diesem Zwischenbericht noch nicht möglich, die Sichtweisen der Leistungsstellen und der Leistungsberechtigten aufeinander zu beziehen. Andere Akteursgruppen – Anbieter und Multiplikator/inn/en – haben im bisher erhobenen Material noch keine Stimme.

Die bevorstehende zweite Untersuchungsphase eröffnet nun die Chance, Befunde und Zugänge der drei Teilprojekte zu integrieren. Für die Implementationsanalyse und für die Messung des Erfüllungsaufwands hat die Feldphase für die vertiefenden Erhebungen in ausgewählten Kommunen begonnen. Beide Erhebungsprogramme sind multiperspektivisch angelegt: Das Forschungsteam von SOFI und anderen befragt nicht nur Führungs- und Fachkräfte der Leistungsstellen, sondern auch Mitarbeiter/innen von Leistungsanbietern sowie Dritte, die zwischen Angebot und Nachfrage vermitteln. Im Herbst 2014 werden Interviews mit Leistungsberechtigten folgen. Das Statistische Bundesamt spricht die gleichen Akteursgruppen als Normadressat/inn/en an.

Der zweite Zwischenbericht, der im Februar 2015 vorliegen wird, wird daher erstmals die Sichtweisen aller Akteursgruppen zu einem mehrdimensionalen Bild der kommunalen Leistungen zur Bildung und Teilhabe zusammenführen können. Die erweiterte Datengrundlage eröffnet den Teilteams die Möglichkeit, ihre Ergebnisse interpretativ zu verknüpfen. Begünstigt wird dies durch eine bessere zeitliche Synchronisation der Erhebungen zur Implementationsstudie und zur Messung des Erfüllungsaufwands, durch einheitliche Kriterien der Fallauswahl und durch Abstimmungen zu den Erhebungsinstrumenten. Die Implementationsstudie kann für die geplante Befragung von Leistungsberechtigten auf Erkenntnisse des IAB zu den Faktoren zurückgreifen, die ungleiche Kenntnis und Inanspruchnahme von Teilhabemöglichkeiten beeinflussen. Zugleich kann sie im Rahmen der Fallstudien gezielt danach fragen, was unterschiedliche Gestaltungen der Leistungsprozesse für die Familien, Kinder und Jugendlichen bedeuten, denen die Leistungen zugute kommen sollen.

III. Kommunale Lösungen für Leistungen zu Bildung und Teilhabe

III.1. Leistungsträger in der Online-Erhebung 2013

Bestandteil der Implementationsanalyse im Rahmen des Forschungsprojektes „Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe“ war eine bundesweite Online-Erhebung im Sommer 2013 (vgl. II.1). Im Folgenden werden Ergebnisse dieser Erhebung dargestellt. Angaben zur Datengrundlage der Tabellen beziehen sich auf die jeweiligen Fragen im Erhebungsbogen; dieser ist in Anhang 1 dokumentiert.

An der Online-Erhebung 2013 beteiligten sich 340 Kommunen (Im Folgenden: „einbezogene Leistungsträger“, davon 91 Kommunen mit Jobcenter in zugelassener kommunaler Trägerschaft (zkT) und 249 Kommunen mit Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung (gE). Sie verteilen sich auf 250 Landkreise einschließlich Regionalverbände und 90 kreisfreie Städte und Stadtstaaten (vgl. Tabelle III.1-1).¹⁶

III.1.1 Einwohnerzahlen und Potenzialdichte

Insgesamt 77 der einbezogenen Leistungsträger haben weniger als 100.000 Einwohner/innen, 246 einbezogene Leistungsträger haben zwischen 100.000 und 500.000 Einwohner/innen und 17 einbezogene Leistungsträger haben mehr als 500.000 Einwohner/innen (vgl. Tabelle III.1-1).

Die Gesamtzahl der Einwohner/innen unter 25 Jahren mit Bezug von Sozialleistungen, die den BuT-Leistungen zugrunde liegen, d.h. von Leistungen nach dem SGB II, SGB XII, BKGG u AsylbLG beschreibt näherungsweise das Potenzial der BuT-Leistungsberechtigten. Ihr Anteil an der Bevölkerung dieser Altersgruppe wird als Potenzialdichte bezeichnet. Dieser Wert liegt für die 340 einbezogenen Leistungsträger bei durchschnittlich knapp 15 %, weist aber eine erhebliche Spannweite auf (vgl. Tabelle III.1-2).¹⁷

In den Kommunen mit weniger als 100.000 Einwohner/innen und zwischen 100.000 und 500.000 Einwohner/innen ergeben sich keine wesentlichen Unterschiede in den Potenzialdichten. 77 % der Kommunen dieser Größenordnung weisen eine Potenzialdichte von unter 20 % auf. Bei den Kommunen ab 500.000 Einwohner/innen sind es nur 47 %. Mehr als die Hälfte hat eine höhere Potenzialdichte (vgl. Tabelle III.1-2).

¹⁶ Da die Fallzahlen für Regionalverbände und Stadtstaaten jeweils zu klein sind, werden für alle folgenden Auswertungen die Regionalverbände zu den Landkreisen und die Stadtstaaten zu den kreisfreien Städten zugerechnet, sofern sie nicht gesondert ausgewiesen werden.

¹⁷ Für einen Fall liegen keine ausreichenden Daten vor, so dass nur 339 Kommunen in die deskriptiven Auswertungen einbezogen werden können.

Tab. III.1-1: Leistungsträger nach Art und Einwohner/innen

		unter 100.000 EW	100.000 bis un- ter 500.000 EW	über 500.000 EW	Gesamt
Landkreis einschließlich Regionalverbände/Städteregionen	Anzahl	45	199	6	250
	%	58,4	80,9	35,3	73,5
Kreisfreie Städte und Stadtstaaten.	Anzahl	32	47	11	90
	%	41,6	19,1	64,7	26,5
Gesamt	Anzahl	77	246	17	340
	%	100	100	100	100

Quelle: Online-Befragung 2013, Frage I.2 und eigene sekundärstatistische Auswertungen

Anmerkungen: Regionalverbände und Städteregionen sind Landkreisen zugeordnet, Stadtstaaten kreisfreien Städten

Tab. III.1-2: Potenzialdichte nach Einwohnerzahl der Kommune

		Bevölkerung insgesamt			
Potenzialdichte gruppiert		unter 100.000 EW	100.000 bis unter 500.000 EW	über 500.000 EW	Gesamt
unter 10%	N	22	83	3	108
	%	28,6	33,9	17,6	31,9
10 bis unter 20%	N	37	107	5	149
	%	48,1	43,7	29,4	44
20 bis unter 30%	N	15	46	8	69
	%	19,5	18,8	47,1	20,4
über 30%	N	3	9	1	13
	%	3,9	3,7	5,9	3,2
Gesamt	N	77	245	17	339
	%	100	100	100	100

Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistische Ämter der Länder, eigene Auswertungen

Zwischen kreisfreien Städten und Stadtstaaten einerseits und Landkreisen einschließlich Regionalverbänden andererseits zeigen sich deutlichere Unterschiede. In den jeweiligen kommunalen Größenklassen weisen die Landkreise und Regionalverbände durchschnittlich deutlich kleinere Potenzialdichten auf als die kreisfreien Städte und Stadtstaaten.

Tab. III.1-3: Potenzialdichte (Mittelwerte) nach Art und Größe des Leistungsträgers

		Landkreis	Kreisfreie Stadt
		Potenzialdichte	Potenzialdichte
unter 100.000 Einwohner/innen	Mittelwert	12,3%	19,0%
100.000 bis unter 500.000 Einwohner/innen	Mittelwert	13,0%	20,2%
über 500.000 Einwohner/innen	Mittelwert	13,1%	22,9%

Quelle: Online-Befragung 2013, Frage I.2 und eigene sekundärstatistische Auswertungen; N=339

III.1.2 Zuständigkeiten für die Aufgabenwahrnehmung in den einbezogenen Leistungsträgern

Der kommunale Leistungsträger kann die BuT-Leistungen je nach lokaler Situation und Landesrecht selbst erbringen, als Landkreis oder Regionalverband Gemeinden zur Aufgabenerfüllung heranziehen oder als Kommune mit Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung die Aufgaben zur Erbringung der BuT-Leistungen nach § 44b Abs. 4 SGB II vom Jobcenter übertragen bekommen.

Heranziehung von Gemeinden

Von den 250 einbezogenen Landkreisen und Regionalverbänden haben insgesamt 15 % Gemeinden bzw. Gemeindeverbände zur Erbringungen der BuT-Leistungen herangezogen (vgl. Tabelle III.1-4).

In rund drei Viertel der Fälle findet eine Heranziehung aller Gemeinden statt, in rund einem Viertel der Fälle werden einzelne Gemeinden herangezogen. Wenn Landkreise Aufgaben an kreisangehörige Gemeinden übertragen, dann werden diese Aufgaben an durchschnittlich zehn, in Einzelfällen an eine bis maximal 24 Gemeinden delegiert.

Vier heranziehende Landkreise geben an, über keine für die Delegationsgemeinden einheitlichen Regelungen für die Zuständigkeiten bei der Erbringung der BuT-Leistungen zu verfügen. Diese vier Landkreise umfassen überdurchschnittlich viele Delegationsgemeinden und liegen alle in einem Bundesland.

Wenn in den Landkreisen eine kreisangehörige Stadt mit Sonderstatus liegt, so nimmt häufig keine die BuT-Leistungen betreffenden Aufgaben wahr. Wenn die Städte mit Sonderstatus BuT-Leistungen erbringen, dann nach § 6b Bundeskindergeldgesetz (BKGG) oder nach dem SGB XII und dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG).

Aufgabenübertragung von gemeinsamen Einrichtungen an Kommunen

Für insgesamt 242 von 249 einbezogenen Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung liegen Angaben zur Übertragung von Aufgaben zur Erbringung der BuT-Leistungen an die Kommune nach § 44b Abs. 4 SGB II vor (vgl. Tabelle III.1-5).

Tab. III.1-4: Heranziehung kreisangehöriger Gemeinden zur Erbringung der BuT-Leistungen

		Häufigkeit	%
Delegation	an alle	28	71,8
	an einzelne	11	28,2
	Gesamt	39	100
Keine Delegation		211	
Gesamt		247	

Quelle: Online-Befragung 2013, Frage I.2.1.

Tab. III.1-5: Übertragung von BuT-Aufgaben nach SGB II an die Kommune

	Häufigkeit	Prozent
Das gE-Jobcenter nimmt alle Aufgaben zur Erbringung der BuT-Leistungen wahr	152	62,8
Alle Aufgaben zur Erbringung der BuT-Leistungen sind an die Kommune übertragen	9	3,7
Einzelne Aufgaben zur Erbringung der BuT-Leistungen sind an die Kommune übertragen, und zwar ...	81	33,5
Gesamt	242	100

Quelle: Online-Befragung 2013, Frage I.3.1.

Knapp zwei Drittel dieser Kommunen gab an, dass das Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung diese Leistungen vollständig selbst erbringt. In einem Drittel der Fälle wurden Teilaufgaben an die Kommune übertragen, in nur wenigen Fällen alle Aufgaben zur Erbringung der BuT-Leistungen (vgl. Tabelle III.1-5). Dass 2013 37 % der Kommunen mit Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung mindestens teilweise Aufgaben an die Kommunen übertragen haben, entspricht den Erhebungen von Kaltenborn und Kaps aus dem Jahr 2012, die einen Wert von 38 % der damals befragten Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung ermittelten (vgl. Kaltenborn/Kaps 2013: 40).¹⁸

Wenn das Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung einzelne Aufgaben zur Erbringung der BuT-Leistungen an die Kommune übertragen hat, dann handelt es sich in gut der Hälfte dieser Fälle um alle Aufgaben außer dem Schulbedarf nach dem SGB II (vgl. Tabelle III.1-6). Das entspricht rund einem Sechstel aller Kommunen mit Jobcentern in gemeinsamer Einrichtung.

¹⁸ Da die Frage nach der Übertragung an die Kommune bei Kaltenborn/Kaps (2013) für die einzelnen BuT-Leistungen separat gestellt wurde, unterscheiden sich die Antworten bzgl. der Teilübertragung und sind in dieser Hinsicht nicht vergleichbar.

Tab. III.1-6: Umfang der Aufgabenübertragung nach SGB II vom Jobcenter an Kommunen

Aufgaben	Anzahl	Prozent
Alle Aufgaben in allen Leistungsarten außer Schulbedarf	45	55,6
alle Aufgaben in einer oder mehreren Leistungsarten	14	17,3
Einzelne Verfahrens-/ Aufgabenbereiche in einzelnen Leistungsbereichen	13	16,1
Übergreifende/ Grundsatzaufgaben für BuT	6	7,4
k.A.	3	3,7
Gesamt	81	100%

Quelle: Online-Befragung 2013, Frage I.3.1.

In deutlich weniger Fällen wurden entweder alle Aufgaben für mindestens eine bis maximal fünf Leistungsarten an die Kommune übertragen, in ebenso wenigen Fällen wurden einzelne Prozess-Schritte für die Erbringung einzelner BuT-Leistungsarten - beispielsweise die Abrechnung von gemeinschaftlichem Mittagessen oder Teilhabeleistungen mit Anbietern - an die Kommune übertragen wurden. In wenigen Fällen wurden die Kommunen mit übergreifenden Aufgaben zur Umsetzung der BuT-Leistungen betraut, beispielsweise mit der Koordinierung von Leistungsanbietern oder der Öffentlichkeitsarbeit, während die Leistungserbringung im engeren Sinne beim Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung liegt.

III.2 Hinwirkung, Information und Beratung

Die Nachfrage nach BuT-Leistungen kann durch den Grad des Wissens der Leistungsberechtigten über die Art der Leistungen und die Voraussetzungen, die sie für die Inanspruchnahme erfüllen müssen, beeinflusst werden. (Zu Kenntnis als Voraussetzung der Antragstellung vgl. IV.2.)

Wenn Informationen bereitgestellt werden, müssen die Leistungsberechtigten diese Information finden und verstehen. Gelingt dies nicht, kann es zumindest einem Teil der Leistungsberechtigten schwer fallen, die Leistungen in Anspruch zu nehmen. Gehen Leistungsträger hingegen aktiv auf die Leistungsberechtigten zu, um sie über die Leistungen, deren Voraussetzungen und die Möglichkeiten der Antragstellung zu informieren und zu beraten, kann dies die Nachfrage nach BuT-Leistungen befördern.

Darüber hinaus besteht im SGB II nach § 4 Abs. 2 ein Hinwirkungsgebot. Es verpflichtet die kommunalen Leistungsträger dafür zu sorgen, dass einerseits „Kinder und Jugendliche Zugang zu geeigneten vorhandenen Angeboten der gesellschaftlichen Teilhabe erhalten“. Andererseits sollen die Leistungsträger „die Eltern unterstützen und in geeigneter Weise dazu beitragen, dass Kinder und Jugendliche Leistungen für Bildung und Teilhabe möglichst in Anspruch nehmen“.

Beratung und Information zu den Bildungs- und Teilhabeleistungen können die Leistungsstellen durch eigens eingerichtete kommunale Beratungsstellen oder durch Anbieter von BuT-Leistungen bzw. Multiplikator/inn/en erbringen.

Als Anbieter, die Leistungsberechtigte informieren, benannten die befragten Leistungsträger in der Online-Erhebung häufig Sportvereine, Musikschulen, Nachhilfe-Institute, Caterer. Aber auch Schulen und Kindertagesstätten wurden darunter gezählt, sofern diese beispielsweise Klassenfahrten organisieren.

Unter dem Begriff „Multiplikator/in“ werden sowohl Einrichtungen als auch Einzelpersonen erfasst, die entweder aufgrund ihrer für den BuT-Leistungsprozess spezifisch ausgewiesenen Funktion oder aber aufgrund ihrer besonderen Nähe zu potenziell BuT-Leistungsberechtigten eine wichtige Informations- und Vermittlungsfunktion übernehmen oder innehaben. In der Online-Erhebung 2013 wurden als Multiplikator/innen genannt: sogenannte Bildungslotsen, Schulsozialarbeiter/innen, kommunale Erziehungsberatungsstellen und von den Leistungsträgern beauftragte Dritte, zu deren spezifisch ausgewiesenen Teil- oder auch Hauptaufgaben die Information und Beratung über BuT-Leistungen gehört. Als Einrichtungen, denen aufgrund ihres Kontakts mit der Zielgruppe eine Multiplikatorenfunktion bei der Beratung über die BuT-Leistungen zukommt, erwähnen die Kommunen einerseits Schulen und Kindertagesstätten sowie Einrichtungen der offenen Jugendarbeit, andererseits Sozial- und Schuldnerberatungsstellen, Migrant/inn/enberatung und ähnliche Beratungsstellen. Den örtlichen Dachverbänden der Wohlfahrtspflege und den Kreis- bzw. Stadt-Sportverbänden werden ebenfalls Multiplikatorenfunktionen zugeschrieben.

Auch die Anbieter von Leistungen selbst nehmen nach den Angaben der Online-Erhebung 2013 in relevantem Umfang Multiplikationsaufgaben wahr (vgl. hierzu die

Ergebnisse der explorativen Vorerhebung des StBA unter II.3.1). Dabei überlagern sich Anbieter- und Multiplikator/inn/enrolle, wenn Anbieter über eine mögliche Förderung durch BuT-Leistungen für ihre Angebote informieren und Interessierte über das Verfahren der Beantragung der BuT-Leistungen beraten. III.2.1 Nutzung verschiedener Informations- und Beratungswege

Informationswege zu BuT-Leistungen

In der Online-Erhebung 2013 erfassten mehrere Fragebatterien rauf, auf welchen Wegen Informationen über die BuT-Leistungen vor Ort kommuniziert werden. Tabelle III.2-1 bildet in einem Überblick die Bedeutung verschiedener Instrumente und Wege der Information für die Leistungsträger und Leistungsstellen ab.

Tab. III.2-1: Wege der Information und Beratung von Leistungsberechtigten

	Landkreis		Kreisfreie Stadt		Gesamt	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl Nennungen	%
In laufenden Gesprächen	233	95,5	85	98,9	323	95,6
Antragsformulare zum Download	221	90,7	83	96,6	309	91,5
Informationsmaterialien	221	90,7	82	95,5	308	91,2
Zentrale Homepage	178	73,3	71	83,0	254	75,3
Lokale Medien	169	69,6	64	73,9	237	70
Kommunale Telefonnummer	95	38,9	38	44,3	135	40
Kommunale Beratungsstelle	54	21,9	24	28,4	79	23,5
Andere digitale Kanäle	12	4,9	5	5,7	17	5
Beauftragung Dritter	7	2,8	2	2,3	9	2,6
Sonstiges	77	31,6	40	45,5	120	35,3

Quelle: Online-Befragung 2013, Frage II.B.1, Mehrfachantworten möglich, N=340

Zu dem von rund 90 % der einbezogenen Leistungsträger gewährleisteten „Standard“ gehört jeweils die Information über BuT-Leistungen in Gesprächen mit Leistungsberechtigten im Rahmen der Fallbearbeitung, eine Download-Möglichkeit für Antragsformulare sowie der Einsatz von gedruckten Informationsmaterialien. Dabei gaben in einer Zusatzfrage knapp drei Viertel aller einbezogenen Leistungsträger an, nicht nur zentral bereitgestellte Informationsmaterialien zu nutzen, sondern auch eigene Informationsmaterialien erstellt zu haben.

Genutzt werden diese schriftlichen Materialien in mehr als drei Vierteln der Fälle in der Beratung durch die Leistungsstellen, aber auch zum Auslegen in öffentlichen Räumen und zum Versand an Schulen und Kindertagesstätten (vgl. Tabelle III.2-2).

Tab. III.2-2: Einsatz von Informationsmaterialien

	Antworten	%
Auslegen/Aushängen in Einrichtungen	273	88,3
Bei Erstantragstellung	261	84,5
In allen Beratungsgesprächen	254	82,2
Versand an Schulen und Kitas	234	75,7
Versand an Leistungsanbieter	172	55,7
Versand an potenzielle Leistungsberechtigte	149	48,2
Versand an andere Multiplikator/inn/en	140	45,3
Sonstiges	35	11,3

Quelle: OL1, Frage II.B.1.4, Mehrfachantworten möglich, N=308

In jeweils rund der Hälfte der Fälle werden Informationsmaterialien direkt an Leistungsberechtigte, an Leistungsanbieter oder auch an Multiplikator/inn/en versendet. Zur dieser Gruppe gehören laut den zugehörigen Freitextangaben neben den Dachverbänden (Wohlfahrt, Sport) auch einzelne Beratungs- und Begegnungseinrichtungen aus den Bereichen offene Jugendarbeit, Kinder und Familie, Soziales, Arbeitslosigkeit und Bildung sowie Gemeinwesen- und Quartiersarbeit.

75 % der einbezogenen Leistungsträger gaben an, dass eine zentrale Homepage zu BuT-Leistungen existiert, rund 70 % gaben an, dass lokale Medien zur Information genutzt werden. In deutlich weniger als der Hälfte der Fälle wurden jeweils persönlich oder telefonisch erreichbare spezielle Informations- und Beratungsangebote zu BuT-Leistungen angegeben. Rund 40 % der Leistungsträger gaben an, ein telefonisches Informationsangebot vorzuhalten, ein knappes Viertel hat eine kommunale Beratungsstelle eingerichtet.

Eine Beauftragung externer Dritter¹⁹ mit der Information und Öffentlichkeitsarbeit zu BuT-Leistungen findet nur in wenigen Fällen statt. Beauftragte Träger aus dem Bereich der anbieter- bzw. zielgruppenbezogenen Verbände (Kinderschutzbund, Volkshochschule, Stadtsportbund usw.) benannt.

Unter „Sonstiges“ wurden in Tabelle III.2-1 Angaben in Freitextfeldern zusammengefasst 28 Kommunen gaben hier an, gezielt Multiplikator/inn/en zu informieren oder zu

¹⁹ Explizit ausgeschlossen war bei den Antwortoptionen zu dieser Frage die Schulsozialarbeit.

schulen. 23 Fälle schreiben potenzielle BuT-Leistungsberechtigte direkt an, um gezielt auf die Antragsmöglichkeiten für BuT-Leistungen hinzuweisen. Dies erfolgt entweder regelmäßig in Verbindung mit der Aussendung von Bescheiden für die zugrunde liegende Sozialleistung, oder anlassbezogen, wenn beispielsweise zu Beginn eines Schulhalbjahres Antragsformulare für BuT-Leistungen versandt werden. Vereinzelt gaben Kommunen an, über das Auslegen oder Ausbringen von Informationsmaterialien an geeigneten Stellen im öffentlichen Raum breit für das Bildungs- und Teilhabepaket zu werben: Berichtet wurden Plakataktionen im öffentlichen Nahverkehr, Plakatflächenkampagnen oder in einem Fall die Nutzung von Dienstfahrzeugen als Werbeträger für BuT-Leistungen.

Häufig wird auf Teilnahme an oder Organisation von Veranstaltungen in Schulen und Kindergärten (für Eltern, für Multiplikator/inn/en) hingewiesen. Besonders erwähnenswert ist die Vorgehensweise einer Kommune, welche Gruppenveranstaltungen für Leistungsberechtigte nach dem SGB II durchführt und dies als einen erfolgreichen Weg zur Erhöhung der Inanspruchnahme wertet: „Das Projekt der Einstiegsoffensive soll allen Leistungsberechtigten nach dem SGB II zielorientierte Unterstützung anbieten. Insbesondere Neukunden werden in einer zweiwöchigen Vortragsreihe über Informationen und spezielle Themeninhalte informiert. Ein Modul dieser Reihe ist das Thema Bildung und Teilhabe. Dort werden Leistungsbezieher mit Kindern und Jugendlichen über das Bildungs- und Teilhabepaket an einem Vormittag informiert. Infomappen mit Antragsunterlagen und Infomaterial werden ausgeteilt und falls gewünscht, Anträge bereits vor Ort ausgefüllt. Durch den direkten Kontakt mit den Kunden konnten wir hier die Antragsquoten nachweislich steigern.“

Mit Blick auf den Hinwirkungs-Auftrag der Kommunen gegenüber potenziellen BuT-Leistungsberechtigten mit Migrationshintergrund wurde nach der Verfügbarkeit mehrsprachiger Informationen gefragt. Tabelle III.2-3 zeigt, dass schriftliche Informationsmaterialien am häufigsten in mehreren Sprachen eingesetzt werden. Eine mehrsprachige Homepage und mehrsprachige Antragsformulare finden sich deutlich seltener.

Tab. III.2.3: Mehrsprachigkeit der Materialien und Informationswege

	Anzahl	Davon mehrsprachig	
Gedruckte Informationsmaterialien	308	88	28,60%
Zentrale Homepage	254	23	9,10%
Downloadbare Antragsformulare	309	10	3,20%

Quelle: OL1, Fragen II.B.1, II.B.1.3, II.B.1.4 und II.B.1.5

Nahezu alle der 88 Kommunen, die mehrsprachige Informationsmaterialien zu den BuT-Leistungen anbieten, stellen diese in mehr als zwei Sprachen zur Verfügung. Als höchster Wert wurden elf Sprachen genannt.

Besondere Beratungsangebote

Über mehrere Verdichtungsschritte wurde eine Variable gebildet, die erfasst, ob vom Leistungsträger besondere interaktive Formen der Beratung über die BuT-Leistungen zur Verfügung gestellt werden. Sie nimmt die Ausprägung 1 an, wenn ausschließlich die Leistungssachbearbeitung, Antragsformulare und gedruckte Materialien über die BuT-Leistungen informieren. Sie nimmt die Ausprägung 2 an, wenn eine separate kommunale Beratungsstelle betrieben wird, die über Angebote und BuT-Leistungen informiert und im Einzelfall auch berät, oder wenn potenzielle Antragsteller/innen sich über eine speziell für BuT-Angelegenheiten eingerichtete kommunale Telefonnummer beraten lassen können²⁰ (vgl. Tabelle III.2-4).

Tab. III.2-4: Art der Beratungsangebote

	Gesamt		Mit Jobcenter zKT		Mit Jobcenter gE	
Leistungssachbearbeitung, Info	142	42,0%	28	30,1%	114	46,5%
Besondere Beratungsangebote	196	58,0%	65	69,9%	131	53,5%
Gesamt	338	100%	93	100%	247	100%

Quelle: Online-Befragung 2013, Frage II.B.1, eigene Berechnungen

Die Auswertung zeigt, dass die Mehrheit der Leistungsträger nicht nur passive, sondern auch interaktive Formen der Information potenziell Leistungsberechtigter entwickelt haben. Eine Aufschlüsselung der Daten nach Kommunen mit Jobcenter in gemeinsamen Einrichtungen und als zugelassene kommunale Träger zeigt dabei, dass insbesondere in der letzten Gruppen entsprechende Aktivitäten angegeben werden: 70% der Kommunen mit Jobcenter als zKT sind im Sinne der Hinwirkung besonders aktiv.. Ob die Trägerschaft der Grundsicherungsstellen tatsächlich Einfluss auf eine aktive Ausgestaltung der Informationspolitik hat, wird im Rahmen der Fallstudien zu klären sein. Auch Aussagen über Zusammenhänge zwischen Informationswegen und Inanspruchnahmen werden erst für die Fallstudien möglich sein.

III.2.2 Schulungen zu den BuT-Leistungen in den Leistungsstellen

Für die Information und Beratung der potenziell BuT-Leistungsberechtigten durch die Leistungsstellen sind Wissensressourcen vieler Mitarbeitenden der Verwaltung erforderlich. Die Mitarbeitenden sollen potenzielle BuT-Leistungsberechtigte im Leistungsprozess wahrnehmen, informieren und angemessen beraten. Zudem sollen die zuständigen Mitarbeitenden die lokal definierten Prozessschritte der Leistungserbringung (vgl. III.3 bis III.6) sicher umsetzen. Beides, eine aufmerksame Beratungshaltung und eine qualitativ gute und sichere Leistungsbearbeitung kann Einfluss auf die Inanspruchnahme der BuT-Leistungen nehmen.

²⁰ Außerdem wurden die offenen Antworten unter „Sonstiges“ recodiert. Wenn sie ähnliche Angebote beschreiben, wurde ihnen das Variablenlabel 2 zugewiesen.

Deshalb wurden die Kommunen danach gefragt, ob und wie die Vermittlung der erforderlichen Kompetenzen an die Mitarbeitenden in den Leistungsstellen organisiert wurde (vgl. Tabelle III.2-5).

Tab. III.2-5: Schulung von Mitarbeiter/inne/n der Kommunalverwaltung zu BuT

	gesamt		mit Jobcenter zkT		mit Jobcenter gE	
			Anzahl	%	Anzahl	%
Alle, die mit potentiell Leistungsberechtigten in Kontakt kommen	126	37,1	47	51,6	79	31,7
Alle, die an der Erbringung der BuT-Leistungen beteiligt sind	226	66,5	66	72,5	160	64,3
Nein, nur einzelne Mitarbeiter/innen	71	20,9	10	9,9	62	24,9
Nein, keine Schulung	20	5,9	5	4,4	15	6,4

Quelle: OL1, Frage II.B.4: Mehrfachantworten möglich, N=340.

Zwei Drittel der einbezogenen Leistungsträger gaben an, dass alle an der Erbringung unmittelbar beteiligten Mitarbeiter/innen zu BuT-Leistungen geschult wurden. In rund 38 % der Fälle wurden auch andere Mitarbeiter/innen mit möglichem Kontakt zu Leistungsberechtigten geschult. In einem Fünftel der Kommunen wurden nur einzelne Mitarbeiter/innen geschult. Knapp 6 % Kommunen gaben an, keine Schulungen durchgeführt zu haben.

Die Differenzierung der Leistungsträger nach Trägerschaft der Jobcenter ergibt deutliche Unterschiede im Hinblick auf den Einsatz von Schulungen. 52 % der Kommunen mit Jobcenter in zugelassener kommunaler Trägerschaft gaben an, alle potenziell mit Leistungsberechtigten in Kontakt kommenden Mitarbeitenden geschult zu haben, während dies nur 32 % der Kommunen mit einem Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung angaben. 73 % der Kommunen mit Jobcenter in zugelassener kommunaler Trägerschaft gaben an, alle Fachkräfte geschult zu haben, die direkt an der Erbringung der BuT-Leistungen beteiligt sind. Bei den Kommunen mit Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung galt dies nur für 64 %. Dies kann auf einen unterschiedlichen Spezialisierungsgrad des gesamten Prozesses der Leistungserbringung hinweisen.

Von den Kommunen, die angaben, nur die unmittelbar an der Erbringung von BuT-Leistungen Beteiligten zu schulen, führten fast ein Drittel interne Schulungen und Workshops durch, in je rund 23 % der Fälle wurden entweder nur externe oder sowohl interne als auch externe Schulungsangebote genutzt (Tabelle III.2-6). In knapp 15 % der Freitextantworten wurden Dienstbesprechungen als Instrument der Wissensvermittlung erwähnt.

Tab. III.2-6: Schulungsformen für Mitarbeitende, die an der Erbringung beteiligt sind

Recodierte Freitextantworten, gruppiert	Anzahl	%
Interne Infoveranstaltungen/Schulungen/Workshops	68	29,8
Interne und externe Formate	53	23,2
Externe Schulung/ Fortbildungsangebote	52	22,8
Information bei Dienstbesprechungen/ Fachaufsicht	33	14,5
k.A.	22	9,7
Gesamt	228	100

Quelle: OL1, Frage II.B.4.2: Freitextrecodierung, N=228.

Kommunen, in denen alle Mitarbeitenden mit Kontakt zu BuT-Leistungsberechtigten geschult wurden, nutzten häufiger einmalige und kürzere interne Informationsveranstaltungen.

Kommunen, die angeben, dass keine Schulungen stattgefunden haben bzw. nur einzelne Personen geschult wurden, können Mitarbeitende auf andere Weise angemessen auf die Umsetzung des BuT-Paketes vorbereitet haben. Umgekehrt zeigen die Angaben jedoch, dass der größte Teil der Leistungsstellen Mitarbeiter/inn/en im Rahmen von Schulungen oder anderen Formaten organisierter Kompetenzvermittlung aktiv und systematisch auf die Umsetzung des Bildungs- und Teilhabepakets vorbereitet hat.

III.2.3 Einbeziehung von externen Dritten in Information und Beratung

Multiplikator/inn/en

Bei der Ansprache potenziell BuT-Leistungsberechtigter spielen nach Angaben der einbezogenen Leistungsträger Multiplikator/inn/en wie Schulen, Kindertagesstätten, Schulsozialarbeiter/inn/en, aber auch verbandliche Einrichtungen eine große Rolle, da diese in einem im Vergleich zu den Leistungsstellen häufigerem und möglicherweise auch vertrauensvollere Kontakt mit den potenziell BuT-Leistungsberechtigten stehen und folglich leichter Zugang zu ihnen haben können.

Auf die Frage, wie Multiplikator/inn/en einbezogen werden, um die BuT-Angebote transparent zu machen und die Nutzung der BuT-Leistungen zu befördern, gaben zwei Drittel der Leistungsträger an, für diese Einrichtungen und Ansprechpersonen Informations- und Schulungsveranstaltungen zum Einsatz der BuT-Leistungen durchzuführen (vgl. Tabelle III.2-7). Dabei wurden unter „Sonstiges“ sowohl Veranstaltungen angegeben, in denen Mitarbeiter/innen dieser Einrichtungen als Multiplikator/inn/en informiert werden, als auch Veranstaltungen in Kooperation mit Multiplikator/inn/en zur Information der BuT-Leistungsberechtigten.

Tab. III.2-7: Einbeziehung Multiplikator/inn/en in Information und Beratung

	Anzahl	%
Informationsveranstaltungen der Kommune	229	67,4
Arbeitsgremium zwischen Leistungsträger und Multiplikator/inn/en	16	4,7
Kommune fördert die Kosten	6	1,8
Sonstiges	100	29,4

Quelle: OL1, Frage II.B.3: Mehrfachantworten möglich, N=340.

Ein gemeinsames Arbeitsgremium wurde nur in 5 % der Fälle erwähnt. An solchen Gremien nehmen mehrheitlich nicht nur staatliche und schulische Akteure, sondern auch Vereine und Verbände für die Seite der Anbieter teil. Aufgabe dieser Gremien ist in den meisten Fällen neben gegenseitiger Information auch die Abstimmung von Verfahren bzw. problembezogene Beratung zur Umsetzung des Bildungs- und Teilhabepaketes.

Unter „Sonstiges“ erwähnen 27 Kommunen darüber hinaus, situativ und bedarfsbezogen jederzeit für Rückfragen zur Verfügung zu stehen und Material zu BuT-Leistungen für Multiplikator/inn/en zur Verfügung zu stellen. 21 Kommunen gaben gezielte proaktive Informations- und Austauschformate wie Veranstaltungen und die Versendung von Informationen für Multiplikator/inn/en und Anbieter an.

Auch die Schulsozialarbeit wird in vielen Fällen mit Informations- und Beratungsaufgaben für die Erbringung von BuT-Leistungen betraut. Rund 15 % der einbezogenen Leistungsträger gaben an, in Zusammenhang mit der Einführung der BuT-Leistungen erstmalig Ressourcen für Schulsozialarbeit mit der bereitgestellt zu haben, dass diese als Multiplikator/in für diese Leistungen wirkt (vgl. Tabelle III.2-8). Rund 40 % der einbezogenen Leistungsträger hatten aus diesem Grund zusätzliche Ressourcen für Schulsozialarbeit für BuT-Leistungen bereitgestellt zu haben. In fast allen dieser Fälle wurde diese Schulsozialarbeit bis 2013 über den erhöhten Bundesanteil an den Kosten der Unterkunft zumindest mitfinanziert.

Der Anteil der Leistungsstellen, die entsprechende Ressourcen einsetzen, steigt mit der Potenzialdichte, also mit dem potenziellen Beratungs- und Informationsbedarf.

Anbieter/inn/en

Leistungsanbieter sollten erstens gut über die Bildungs- und Teilhabeleistungen informiert sein, um nachfragende Leistungsberechtigte über die BuT-Leistungen beraten zu können. Zweitens sollten die Angebote und damit die Anbieter für die potenziell BuT-Leistungsberechtigten möglichst transparent sein, um die Nachfrage nach diesen Angeboten zu fördern und darüber die Inanspruchnahme von BuT-Leistungen zu optimieren. Drittens können die Leistungsstellen den Prozess der Erbringung von BuT-Leistungen optimieren, wenn die Anbieter über den lokalen Abrechnungsprozess zur Finanzierung von Angeboten durch BuT-Leistungen gut informiert sind und deshalb

dafür Sorge tragen, ihre Angebote als BuT-Leistungen für die Zielgruppe zugänglich zu machen.

Der kommunale Leistungsträger kann zum Informationsaustausch mit den Anbieter/innen und darüber zur Förderung der Inanspruchnahme von BuT-Leistungen ein gemeinsames Arbeitsgremium moderieren, kann ihnen gezielt Informations- bzw. Schulungsveranstaltungen zum Einsatz der BuT-Leistungen anbieten oder auch Kosten bezuschussen, die Anbietern im Rahmen ihrer Informationsaktivitäten über die bestehenden lokalen Angebote entstehen.

Rund 55 % der einbezogenen Leistungsträger bieten Informationsveranstaltungen für potenzielle Anbieter/innen an, 49 % bündeln Informationen über Anbieter/innen, um Angebote gegenüber potenziellen BuT-Leistungsberechtigten transparent zu machen (vgl. Tabelle III.2-9).

Wie bei der Zusammenarbeit mit Multiplikator/inn/en beziehen nur wenige Leistungsträger mit Vertreter/innen von Anbietern in ein gemeinsames Arbeitsgremium ein. Nach den Freitextantworten unter „Sonstiges“ wird in 15 der angegebenen 22 Fälle dieses Gremium nicht nur zur Information und Herstellung von Transparenz gegenüber den Leistungsanbietern genutzt, sondern auch zur Abstimmung über Verfahren und konkrete Vereinbarungen. In neun Kommunen wurde angegeben, dass sowohl Anbieter als auch Multiplikator/inn/en aus mehreren Bereichen einbezogen werden, beispielsweise Anbieter von gemeinschaftlichem Mittagessen, von Lernförderung und Sportverbände. In den anderen Fällen werden Anbieter aus einzelnen BuT-Leistungsbereichen oder Schulen und Kindertagesstätten als Anbieter von Leistungen in solche Gremien einbezogen.

In neun Kommunen wurde angegeben, dass sowohl Anbieter als auch Multiplikator/inn/en aus mehreren Bereichen einbezogen werden, beispielsweise Anbieter von gemeinschaftlichem Mittagessen, von Lernförderung und Sportverbände. In den anderen Fällen werden Anbieter aus einzelnen BuT-Leistungsbereichen oder Schulen und Kindertagesstätten als Anbieter von Leistungen in solche Gremien einbezogen.

Unter den 166 einbezogenen Leistungsträgern, die Informationen über die vorhandenen Angebote bündeln, gaben 60 % an, diese Informationen als Listen in Papierform potenziell BuT-Leistungsberechtigten zur Verfügung zu stellen, 41 % gaben an, diese Informationen auf einer Homepage verfügbar zu machen, ein Drittel benannte sonstige Formen (vgl. Tabelle III.2-10).

Die Freitextantworten zu sonstigen Formen des Umgangs mit der Angebotslandschaft ergibt, dass 26 Leistungsträger solche Informationen verwalten, um sie mündlich im Bedarfsfall weitergeben zu können. Zehn Leistungsträger geben diese Informationen als Flyer oder Broschüre weiter, acht Leistungsträger bieten Onlinerecherchemöglichkeiten bzw. Anbieterdatenbanken an.²¹ In fünf Fällen werden die Informationen nur für interne Abrechnungs- oder Prüfzwecke gesammelt.

²¹ Hierunter fallen auch Leistungsträger, die den Einsatz einer so genannten Bildungskarte angeben.

Tab. III.2-8: Zusätzliche oder erstmalige Ressourcen für Schulsozialarbeit wegen Information und Beratung zu BuT-Leistungen

	Ja, erstmalig		Ja, zusätzliche Ressourcen		Nein		Gesamt
	Anzahl	Zeilen- prozent (%)	Anzahl	Zeilen- prozent (%)	Anzahl	Zeilen- prozent (%)	Anzahl
nach Potenzialdichte							
unter 10%	7	6,5	35	32,7	65	60,7	107
10 bis unter 20%	23	15,9	63	43,4	59	40,7	145
20 bis unter 30%	17	24,6	30	43,5	22	31,9	69
über 30 %	2	15,4	6	46,2	5	38,5	13
Gesamt	49	14,7	134	40,1	151	45,2	334
nach Bundesländern							
Schleswig-Holstein	2	18,2	4	36,4	5	45,5	11
Hamburg	0	0,0	1	100,0	0	0,0	1
Niedersachsen	6	16,7	15	41,7	15	41,7	36
Bremen	0	0	1	50,0	1	50,0	2
Nordrhein-Westfalen	21	42	26	52,0	3	6,0	50
Hessen	1	4,3	11	47,8	11	47,8	23
Rheinland-Pfalz	1	2,8	23	63,9	12	33,3	36
Baden-Württemberg	2	5,9	7	20,6	25	73,5	34
Bayern	4	4,9	23	28,0	55	67,1	82
Saarland	1	20	2	40,0	2	40,0	5
Berlin	0	0	1	100	0	0	1
Brandenburg	3	20	6	40	6	40	15
Mecklenburg-Vorpommern	1	16,7	4	66,7	1	16,7	6
Sachsen	0	0	4	36,4	7	63,6	11
Sachsen-Anhalt	5	41,7	6	50	1	8,3	12
Thüringen	2	10,5	3	15,8	14	73,7	19

Quelle: Online-Befragung 2013, Frage II.B.5

Tab. III.2-9: Zusammenarbeit mit Anbietern bei Beratung und Information

	Anzahl	%
Kommune bezuschusst die Kosten, die Anbietern entstehen	6	1,8
gemeinsames Arbeitsgremium	22	6,5
Kommune bietet Informationsveranstaltungen zum Einsatz von BuT-Leistungen an	188	55,3
Kommune bündelt Informationen über Angebote	166	48,8
davon		
Bündelung Informationen und Infoveranstaltungen	76	22,4
Entweder Bündelung oder Infoveranstaltungen	203	59,8

Quelle: Online-Befragung 2013, Frage II.B.2: Mehrfachantworten möglich, N=340

Tab. III.2-10: Bündelung von Informationen über Anbieter

	Anzahl	Anteil in %
Homepage	68	41
Papierform	99	59,6
Sonstiges	52	31,3

Quelle: OL1, Frage II.B.2.3, Mehrfachantworten möglich, N=166

III.2.4 Beratung potenziell Leistungsberechtigter zu den BuT-Leistungsarten

Zu allen BuT-Leistungsarten wurde je einzeln erfragt, wer potenziell Leistungsberechtigte bei der Antragstellung berät und unterstützt. Die dahinter liegende Annahme ist, dass möglichst niedrighschwellige Beratungsangebote zur Inanspruchnahme der BuT-Leistungen beitragen.

Bei den offenen Antworten wurde nach Kommunen unterschieden, in denen ausschließlich der Leistungsträger bzw. andere Leistungsstellen in der Verwaltung benannt wurden, und solchen, in denen neben Leistungsstellen auch Dritte als Beratungsinstanzen benannt wurden. Zu den benannten Dritten gehören vor allem Schulen (126 Nennungen), Kindertagesstätten (98 Nennungen) und Schulsozialarbeit (79 Nennungen), deutlich seltener Verbände und Vereine.

Eine Differenzierung nach den einzelnen BuT-Leistungsarten zeigt Unterschiede (vgl. Tabelle III.2-11). Dass Dritte vergleichsweise häufig bei Anträgen auf Leistungen zu Ausflügen, mehrtägigen Fahrten und zum Mittagessen mitwirken, ist mit der häufig direkten organisatorischen Beteiligung von Schulen und Kindertagesstätten bei der Erbringung dieser BuT-Leistungen zu erklären.

Die Angaben zu den einzelnen BuT-Leistungsarten wurden zudem zu einer summarischen Aussage über alle Leistungsarten verdichtet (vgl. Tabelle III.2-12). Mehr als der

Hälfte der einbezogenen Leistungsträger gab an, dass Dritte als Multiplikator/inn/en an der Beratung und Information über die Mehrheit der BuT-Leistungsarten beteiligt sind.

Tab. III.2-11: Beratung und Unterstützung potenziell Leistungsberechtigter durch Leistungsstellen oder Dritte

	Ausflüge		Fahrten		Schulbedarf		Beförderung		Lernförderung		Mittagessen		Teilhabe	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
k.A.	21	6,2	22	6,5	27	7,9	36	10,6	26	7,6	25	7,4	31	9,1
Leistungsstellen	100	29,4	102	30,0	153	45,0	167	49,1	115	33,8	103	30,3	135	40,0
auch Dritte [i]	219	64,4	216	63,5	160	47,1	137	40,3	199	58,5	212	62,4	184	54,0

Quelle: Online-Befragung 2013, Fragen IV.A.5, IV.B.5, IV.C.5, IV.D.5, IV.E.5, IV. F.6 und IV.G.5, N=340

[i] Hiermit sind keine internen Dritten gemeint, sondern Einrichtungen/ Organisatoren und Akteure außerhalb von Verwaltung

Tab. III.2-12: Beratung überwiegend mit oder ohne Beteiligung von Dritten

		Keine Angabe		überwiegend nur Leistungsstellen		überwiegend Beteiligung auch Dritter	
		Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
Landkreis einschl. Regionalverbände	mit Job-center zkT	2	2,6	28	36,8	46	60,5
	mit Job-center gE	9	5,2	64	36,8	101	58,0
Kreisfreie Städte einschl. Stadtstaaten	mit Job-center zkT	1	6,7	5	33,3	9	60,0
	mit Job-center gE	8	10,7	13	17,3	54	72,0
Gesamt		20	5,9	110	32,4	210	61,8

Quelle: Online-Befragung 2013, Frage I.2 und eigene Berechnungen aus IV.A.5, IV.B.5, IV.C.5, IV.D.5, IV.E.5, IV.F.6 und IV.G.5, N=340

Information und Beratung für so genannte Schwellenhaushalte

Für Familien mit niedrigem Einkommen, aber ohne Ansprüche auf die den BuT-Leistungen zugrunde liegenden Sozialleistungen, die sogenannten Schwellenhaushalte, besteht ein besonderer Bedarf an Informationen zu den BuT-Leistungen. Sie haben zwar einen Anspruch auf diese Leistungen, wenn Ansprüche auf BuT-Leistungen selbst bedarfsauslösend sind. Sie durchlaufen aber keinen der Regel-Prozesse der Leistungsverwaltung, in dem andere potenziell BuT-Leistungsberechtigten beim Bezug von Sozialleistungen, die den BuT-Leistungen zugrunde liegen, auf die Leistungen für Bildung und Teilhabe aufmerksam gemacht werden.

Insgesamt 28 % der einbezogenen Leistungsträger nannten zusätzliche Aktivitäten, um diese Schwellenhaushalte gezielt anzusprechen. In fast der Hälfte der 90 hierzu vorliegenden Freitextangaben beschränken sich diese Aktivitäten auf Verfahrensschritte im Zusammenhang mit einer Sozialleistung (Information, Beantragung, Bescheide), mit denen auf die Möglichkeit von BuT-Leistungen schon hingewiesen wird, wenn noch kein Antrag auf Sozialleistung gestellt oder bearbeitet ist. So würden beispielsweise auf Nachfrage von potenziell BuT-Leistungsberechtigten entsprechende Hinweise auf die Zugangsvoraussetzungen gegeben. Hier wird die Information über die BuT-Leistungen nicht als Bringschuld der Leistungsträger verstanden. In anderen Fällen werden Veranstaltungen mit und bei Multiplikator/inn/en sowie Instrumente der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit zur Ansprache von Schwellenhaushalten genutzt.

Tab. III.2-13: Wege der Ansprache sogenannter Schwellenhaushalte

	Häufigkeit	Anteil an allen Kommunen
Im Zusammenhang mit Verfahren zu SGB II, SGB XII, BKGG, AsylbLG- oder BuT-Leistung	39	11,5
Im Zusammenhang mit anderen kommunalen Leistungen (Kinder- und Jugendschutz; Sozialarbeit; Migrationsfachdienste)	8	2,40%
Presse/ Öffentlichkeitsarbeit	12	3,50%
In Verbindung mit/bei Multiplikator/inn/en	24	7,10%
In Verbindung mit anderen Berechtigungssystemen/ Leistungen	7	2,10%

Quelle: Online-Befragung 2013, Frage II.B.6, N=90

Nur einzelne Kommunen informieren Eltern oder Jugendliche gezielt im Zusammenhang mit der Erbringung anderer kommunaler Leistungen über die BuT-Leistungen. Dies geschieht offenbar vor allem im Bereich der Jugendhilfe oder in Verbindung mit kommunalen Kartensystemen, die nicht oder nicht nur für die Erbringung von Bildungs- und Teilhabeleistungen genutzt werden (wie Sozial- oder Familienpässe für die verbilligte Nutzung lokaler Dienstleistungen). Insgesamt werden Schwellenhaushalte nach

den Daten der Online-Erhebung 2013 nur in sehr begrenztem Maße gezielt auf die Möglichkeit von Bildungs- und Teilhabeleistungen angesprochen.

III.3 Beantragung von BuT-Leistungen

Die von der Kommune gewählte Organisation der Antragstellung kann Einfluss auf die Inanspruchnahme von BuT-Leistungen haben (vgl. Abschnitt I.4.3 und Abbildung I.4-2). Deshalb wurden in der Online-Erhebung 2013 verschiedene Aspekte der Antragstellung abgefragt.

III.3.1 Ort der Antragstellung

Aus Sicht der Leistungsberechtigten ist wichtig, wo sie einen Antrag auf BuT-Leistungen stellen sollen und welche Unterlagen dafür eingereicht werden müssen. Die Wahrscheinlichkeit einer Inanspruchnahme dürfte umso höher sein, je einfacher eine Antragstellung möglich ist. Dass dies dezentral möglich ist, kann ein Element eines aus Sicht der Leistungsberechtigten einfachen Antragsverfahrens sein.

Umgekehrt kann aus der Perspektive der Verwaltungsorganisation angenommen werden, dass der Verwaltungsaufwand umso höher ist, je dezentraler die Antragstellung geregelt ist, da dann in der Regel mehrere Schnittstellen zwischen Antragsannahme und Antragsbearbeitung überwunden werden müssen.

Nach § 16 Abs. 1 SGB I können Anträge auf Sozialleistungen grundsätzlich bei jedem Leistungsträger und jeder Gemeinde abgegeben werden und müssen an den zuständigen Leistungsträger weiter geleitet werden. Dennoch ist in der Ablauforganisation der Leistungserbringung in der Regel ein Soll-Prozess definiert, mit dem bestimmt wird, wo die Anträge gestellt werden sollen.

Um diesen Soll-Prozess zu erfassen, wurde gefragt „Wo sollen potenziell Leistungsrechtigte einen Antrag auf Leistung X stellen?“²²

²² Die Kommunen haben teilweise auch angegeben, wo der Antrag jenseits des Soll-Prozesses abgegeben werden kann. Dies ist jedenfalls dann anzunehmen, wenn Kommunen die Antwortoptionen „Schule“ und „Kita“ genutzt haben, ohne zugleich eine konkludente Antragstellung vorzusehen. In diesen Fällen kann ein Antrag in der Schule und/oder der Kindertageseinrichtung nur angenommen und von dort aus an die zuständige Stelle weiter geleitet werden.

Tab. III.3-1a: Ämter/Institutionen, bei denen Anträge gestellt werden sollen (eintägige Ausflüge und mehrtägige Fahrten)

	eintägige Ausflüge					mehrtägige Fahrten				
	SGB II	WoG	Kind Z	SGB XII	Asylb LG	SGB II	WoG	Kind Z	SGB XII	Asylb LG
(Kreis-) Jobcenter	79,7	16,5	16,2	10,6	10,6	80,0	16,2	16,2	10,3	10,3
(Kreis-) Sozialamt	18,2	68,2	67,9	75,9	68,2	18,8	68,2	67,9	76,2	68,8
(Kreis-) Schulamt	1,2	1,5	1,5	1,2	1,2	1,5	1,5	1,5	1,2	1,2
(Kreis-) Jugendamt	5,3	5,9	5,9	5,6	5,3	4,1	5,6	5,6	5,3	5,0
(Kreis-)Amt für Wohnungsfragen	1,5	8,8	7,1	2,4	1,8	1,5	9,4	7,4	2,9	2,6
Ein Amt in Gemeinden	8,8	15,3	14,7	17,1	17,1	7,9	15,3	15,0	17,1	17,4
Mehrere Ämter in Gemeinden	2,1	3,8	3,8	3,8	4,1	2,9	4,7	4,7	4,7	5,0
Amt der Region/des Regionalverbands	0	0,3	0,3	0,3	0,3	0	0,3	0,3	0,3	0,3
Schulen	12,1	11,8	11,5	11,8	10,9	10,6	10,9	10,9	10,9	10,6
Kitas	11,2	10,9	10,6	10,9	10,3	10,0	10,3	10,3	10,3	10,0
Sonstiges	3,2	3,8	4,1	3,8	9,1	2,4	3,5	3,8	3,5	8,5

Quelle: Online-Befragung 2013, Fragen IV.A.2, IV.B.2; N=340. Angaben in Prozent.

Tab. III.3-1b: Ämter/Institutionen, bei denen Anträge gestellt werden sollen (Schulbedarf und Schülerbeförderung)

	Schulbedarf					Schülerbeförderung				
	SGB II	WoG	Kind Z	SGB XII	Asylb LG	SGB II	WoG	Kind Z	SGB XII	Asylb LG
(Kreis-) Jobcenter	85	16,5	16,5	10,0	10,0	71,8	15,3	15,3	10,0	9,7
(Kreis-) Sozialamt	7,6	69,1	68,5	74,1	66,8	18,5	62,4	62,1	68,5	61,5
(Kreis-) Schulamt	0,6	1,5	1,5	1,2	1,2	7,6	8,2	8,2	8,2	7,4
(Kreis-) Jugendamt	2,1	4,7	4,7	4,1	4,1	4,1	5,3	5,3	4,7	4,7
(Kreis-)Amt für Wohnungsfragen	0,9	8,5	7,1	2,1	1,8	4,1	5,3	5,3	4,7	4,7
Ein Amt in Gemeinden	5,9	14,4	13,8	14,4	14,4	4,1	5,3	5,3	4,7	4,7
Mehrere Ämter in Gemeinden	2,4	4,7	4,7	4,1	4,4	2,4	3,8	3,8	3,8	4,1
Amt der Region/des Regionalverbands	0	0,3	0,3	0,3	0,3	0	0,3	0,3	0,3	0,3
Schulen	2,1	3,5	3,5	2,9	2,4	6,8	6,2	6,2	6,2	6,2
Kitas	0,9	1,2	1,2	0,9	0,9	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Sonstiges	3,2	4,1	4,4	4,1	9,4	5,0	5,9	6,2	5,9	10,9

Quelle: Online-Befragung 2013, Fragen IV.C.2, IV.D.2; N=340. Angaben in Prozent.

**Tab. III.3-1c: Ämter/Institutionen, bei denen Anträge gestellt werden sollen
(Lernförderung und Mittagsverpflegung)**

	Lernförderung					Mittagsverpflegung				
	SGB II	WoG	Kind Z	SGB XII	Asylb LG	SGB II	WoG	Kind Z	SGB XII	Asylb LG
(Kreis-) Jobcenter	78,5	16,2	16,2	10,3	10,3	76,5	16,2	16,2	10,3	10,3
(Kreis-) Sozialamt	19,4	67,6	67,6	75,6	68,5	20,3	67,4	67,1	75,0	67,4
(Kreis-) Schulamt	2,1	2,4	2,4	2,1	2,1	3,2	3,2	3,2	2,9	2,9
(Kreis-) Jugendamt	4,4	5,3	5,3	5,3	4,7	7,7	8,8	8,8	8,5	8,2
(Kreis-)Amt für Wohnungsfragen	1,2	7,6	6,5	2,1	1,8	1,8	7,6	6,8	2,4	1,8
Ein Amt in Gemeinden	7,1	13,5	13,5	15,3	15,6	8,0	15,0	14,4	16,8	16,8
Mehrere Ämter in Gemeinden	2,9	5,0	5,0	5,0	5,3	3,2	4,7	4,7	4,7	5,3
Amt der Region/des Regionalverbands	0	0,3	0,3	0,3	0,3	0	0,3	0,3	0,3	0,3
Schulen	11,5	11,2	11,2	11,2	10,9	13,2	12,9	12,9	12,9	12,6
Kitas	0,9	0,3	0,3	0,3	0,3	12,1	11,8	11,8	11,8	11,5
Sonstiges	3,2	4,7	5,0	4,4	9,4	3,53	5,0	5,6	5,0	10,0

Quelle: Online-Befragung 2013, Fragen IV.E.2; IV.F.3; N=340. Angaben in Prozent.

Tab. III.3-1c: Ämter/Institutionen, bei denen Anträge gestellt werden sollen (soziokulturelle Teilhabe)

	Soziokulturelle Teilhabe				
	SGB II	WoG	KindZ	SGB XII	Asylb LG
(Kreis-)Jobcenter	79,1	16,2	16,2	10,3	10,3
(Kreis-)Sozialamt	19,1	68,2	67,9	76,2	69,7
(Kreis-)Schulamt	0,9	1,5	1,5	1,2	1,2
(Kreis-)Jugendamt	4,1	5,0	5,0	5,0	4,4
(Kreis-)Amt für Wohnungsfragen	1,8	8,5	7,1	2,6	2,1
Ein Amt in Gemeinden	7,9	14,1	13,5	15,9	15,6
Mehrere Ämter in Gemeinden	2,6	5,0	5,0	5,0	5,3
Amt der Region/des Regionalverbands	0,1	0,3	0,3	0,3	0,3
Schulen	2,9	2,6	2,6	2,6	2,6
Kitas	2,4	2,1	2,1	2,1	2,1
Leistungsanbieter	6,2	5,6	5,6	5,6	5,3
Sonstiges	2,6	4,1	4,4	3,8	9,1

Quelle: Online-Befragung 2013, Frage IV.G.2; N=340. Angaben in Prozent.

In den Tabelle III.3-1a-d wird deutlich, dass das Jobcenter und die Sozialämter die zentralen für die Antragstellung zuständigen Leistungsstellen sind. Im SGB II wird das Jobcenter von ca. vier Fünfteln als die Stelle angegeben, bei der Anträge gestellt werden sollen. Der Anteil differiert je nach Leistungsart und ist mit 72 % bei der Schülerbeförderung am niedrigsten und mit 85% beim Schulbedarf am höchsten. Dass Jobcenter nicht für BuT-Leistungen nach SGB II zuständig sind, erklärt sich zum einen aus der Übertragung von Aufgaben an die Kommune in gemeinsamen Einrichtungen sowie aus der Möglichkeit, auch Schulen und/oder Kindertagesstätten als zuständige Stellen angeben zu können.

Das Sozialamt ist in allen anderen Rechtskreisen das für die Antragstellung dominierende Amt, der Anteil schwankt zwischen zwei Dritteln und drei Vierteln. Schulämter, Jugendämter und Ämter für Wohnungsfragen werden jeweils von unter 10 % der Kommunen benannt, jeweils mit Schwerpunkten in einzelnen Leistungsarten oder Rechtskreisen. Das Schulamt wird besonders häufig als Stelle genannt, bei der Anträge auf Übernahme der Kosten der Schülerbeförderung gestellt werden sollen. Das Jugendamt wird am häufigsten bei der Beantragung gemeinschaftlicher Mittagsverpflegung erwähnt. Die Ämter für Wohnungswesen werden insbesondere in den Rechtskreisen § 6b Bundeskindergeldgesetz (Wohngeld und Kinderzuschlag) genannt.

Ein Gemeindeamt oder mehrere werden außerhalb des SGB II relativ häufig (in ca. 20 % aller Fälle) als Stellen für eine Antragstellung genannt. Lediglich bei der Schülerbeförderung ist der Anteil deutlich geringer.

Eine Antragstellung in Schulen/Kindertagesstätten oder bei Leistungsanbietern ist je nach Leistungsart unterschiedlich häufig möglich, maximal in 13 % der Fälle für eine Antragstellung auf Übernahme der Kosten einer gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung in Schulen. Insbesondere bei Schulbedarf (jenseits des Rechtskreises SGB II) und bei der Schülerbeförderung ist der Anteil der Kommunen, in denen die Anträge in Schulen gestellt werden sollen niedriger.

Die Antwortmöglichkeit „Sonstiges“ wurde am häufigsten im Rechtskreis Asylbewerberleistungsgesetz in allen Leistungsarten gewählt, weil für diesen Rechtskreis in mehreren Kommunen das Ordnungsamt, die Ausländerbehörde oder ähnliche Stellen zuständig sind, die als Antwortoption nicht vorgegeben waren. Bei den Einträgen zu „Sonstiges“ in den anderen Rechtskreisen wurden ein Amt für Soziale Integration, ein Amt für Wohnen und Migration, ein Nahverkehrsbetrieb, Bildungsbüros oder speziell eingerichtete BuT-Stellen genannt. Einige wenige Kommunen führten explizit aus, dass die Anträge in Schulen abgegeben (nicht gestellt) werden können, andere gaben unter „Sonstiges“ an, dass die Anträge bei den kreisangehörigen Gemeinden gestellt werden sollen.

In 69 bis 80 % der Kommunen sollen die Anträge für eine Leistungsart in einem Rechtskreis bei genau einem Amt abgegeben werden. Ist dies der Fall, handelt es sich in der Regel um das Jobcenter oder das Sozialamt. Typische Konstellationen, in denen Anträge bei mehreren Ämtern gestellt werden sollen, sind:

- Antragstellung in Jobcenter und Sozialamt (z.B. bei Übertragung der Aufgaben an die Kommune in Kommunen mit Jobcentern in gemeinsamer Einrichtung),
- Antragstellung in einem Amt und Schule/Kita und
- Antragstellung in einem Kreis-Amt und einem oder mehreren Gemeindeämtern.

In 24 Fällen ist ein Amt für die Annahme von Anträgen für alle Leistungsarten in allen Rechtskreisen genannt: Je zehn Mal werden hier das Jobcenter und das Sozialamt erwähnt, einmal das Jugendamt und drei Mal ein Amt in den Gemeindeverwaltungen, ohne das hier spezifiziert werden kann, um welches Gemeindeamt es sich handelt.

Zur Überprüfung, wie häufig eine *dezentrale Antragstellung* möglich ist, wurde aus den Antworten auf mehrere Fragen eine neue Variable mit folgenden Ausprägungen gebildet (vgl. Tabelle III.3-2):

- keine dezentrale Antragsstellung möglich,
- dezentral für alle Leistungsarten in mindestens einem Rechtskreis und
- dezentral für einzelne Leistungsarten.

Als „dezentrale“ Antragstellung wurden Antworten auf folgende Fragen zu Leistungsarten nach Rechtskreisen gewertet:

- Wenn geantwortet wurde, dass Anträge bei Schule, Kita, anderen Leistungsanbietern, bei Gemeindeämtern oder anderen Einrichtungen gestellt werden sollen (Online-Erhebung 2013, Fragen IV.A.2, IV.B.2, IV.C.2, IV.D.2, IV.E.2, IV.F.3 und IV.G.2),
- wenn auf die Frage nach den sonstigen Stellen, bei denen Anträge gestellt werden sollen, erläutert wurde, dass eine Antragstellung in Schulen, Kindertagesstätten, bei Leistungsanbietern oder bei dezentralen Gemeindeämtern möglich ist (Online-Erhebung 2013, Fragen IV.A.2.1, IV.B.2.1, IV.C.2.1, IV.D.2.1, IV.E.2.1, IV.F.3.1 und IV.G.2.1),
- wenn auf die Frage, ob eine dezentrale Antragstellung möglich sei, erläutert wurde, dass eine Antragstellung bei Schule, Kita, anderen Leistungsanbietern, Gemeindeämtern oder anderen Einrichtungen möglich ist. (Online-Erhebung 2013, IV.A.3_text, IV.B.3_text, IV.C.3_text, IV.D.3_text, IV.E.3_text, IV.F.4_text und IV.G.3_text) oder
- wenn die Frage nach der Möglichkeit einer konkludenten Antragstellung in den verschiedenen Leistungsarten bejaht wurde (Online-Erhebung 2013, Frage II.C.4.1).

Die Unterscheidung zwischen der zweiten und dritten Ausprägung der so generierten Variable beruht auf der Überlegung, dass es für die einzelnen Leistungsberechtigten nur darauf ankommt, ob sie ihre Anträge in dem für sie zuständigen Rechtskreis für alle Leistungsarten bei der gleichen Institution stellen können. Hingegen kann es aus Verwaltungsperspektive gute Gründe dafür geben, dass Kommunen die Antragstellung für einzelne Leistungsarten bei einer spezialisierten Fachstelle bündeln.

In den 102 Einheiten, in denen in mindestens einem Rechtskreis für alle Leistungsarten eine dezentrale Antragstellung möglich ist, ist dies bei vier Fünfteln über die Gemeindeämter oder die Bürgerbüros in Stadtteilen möglich, bei einem Fünftel über Schulen und/oder Kindertagesstätten (vgl. Tabelle III.3-2).

Tab. III.3-2: Dezentrale Antragstellung über alle Leistungsarten

	Häufigkeit	Prozent
keine dezentrale Antragstellung möglich	118	34,7
dezentral für alle Leistungsarten in mindestens einem Rechtskreis	102	30,0
dar. in Schulen/Kitas etc.	21	
dar. in Gemeindeämtern	81	
dezentral nur für einzelne Leistungsarten	120	35,3
Gesamt	340	100,0

Quelle: Online-Befragung 2013, Fragen IV.A.2 + 3, IV.B.2+3, IV.C.2+3, IV.D.2+3, IV.E.2+3, IV.E.2+3, IV.F.3+4, IV.G.2+3

III.3.2 Verfahren der Antragstellung

Auch das Wie einer Antragstellung kann die Inanspruchnahme beeinflussen. Dem Fragenprogramm lagen eine Reihe von Annahmen zugrunde: Ist für jede BuT-Leistung ein einzelner Antrag zu stellen, könnte die Inanspruchnahme je nach Leistungsart niedriger sein als bei einem Globalantrag oder einer konkludenten Antragstellung. Muss jede Einzelleistung vorab schriftlich auf einem definierten Antragsformular beantragt werden, kann die Inanspruchnahme geringer sein, als wenn auch eine mündliche Antragstellung möglich ist. Je weniger Formulare und Nachweise für eine Antragstellung vorgelegt werden müssen, desto geringer ist der Aufwand für die Erlangung der BuT-Leistungen.

Zunächst wurde die grundsätzliche Möglichkeit von Globalanträgen und konkludenten Anträgen erhoben. Zudem wurde für die einzelnen Leistungsarten nach der Form der Antragstellung und nach bei Folgeanträgen benötigten Unterlagen gefragt. Nach § 37 Abs. 1 Satz 2 SGB II besteht – mit Ausnahme der Leistung für den Schulbedarf im Rechtskreis SGB II – neben dem Antrag auf die Hauptleistungen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende für alle anderen Leistungsarten eine gesonderte Antragserfordernis.²³

Globalantrag

Eine Form, die Antragstellung zu vereinfachen, stellt der so genannte Globalantrag dar. Hiermit ist eine Antragstellung dem Grunde nach gemeint. Direkt bei der Beantragung von Sozialleistungen wird unabhängig von einem konkreten Bedarf auch ein Antrag auf BuT-Leistungen gestellt. Dies wird vom Deutschen Verein für die BuT-Leistungen empfohlen: „Der Vorteil eines Globalantrags bzw. eines Antrags dem Grunde nach liegt darin, dass er für die Leistungsberechtigten anspruchssichernd wirkt. Bei einer späteren Konkretisierung wird die Leistung rückwirkend ab Antragstellung erbracht. Dies eröffnet insbesondere die Möglichkeit der Summierung von Teilhabeleistungen nach § 28 Abs. 7 SGB II, zum Beispiel für die Teilnahme an einer Freizeit.“ (DV-Empfehlungen 2012: 12).

Wie der Tabelle III.3-3 zu entnehmen ist, nutzen gut 40 % der Kommunen die Möglichkeit eines Globalantrages. Aus den erläuternden Freitextantworten geht jedoch hervor, dass nicht in allen diesen Kommunen ein Globalantrag in allen Rechtskreisen möglich ist. In mehreren Fällen wird angegeben, dass er nur für das SGB II eingesetzt wird, in Einzelfällen auch umgekehrt in allen Rechtskreisen außer dem SGB II.

In Kommunen mit Jobcenter in zugelassener kommunaler Trägerschaft findet der Globalantrag häufiger Anwendung als in Kommunen mit Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung. Besonders häufig finden sich Kommunen in Nordrhein-Westfalen, die den

²³ Analog zum SGB II ist für den Schulbedarf auch im Rechtskreis SGB XII (nach § 34a Abs. 1 Satz 1 SGB XII) „gesonderter“ Antrag notwendig. In den anderen Rechtskreisen muss auch für den Schulbedarf ein ausdrücklicher Antrag auf Bewilligung des Schulbedarfspakets gestellt werden.

Globalantrag nutzen, besonders selten ist dies in Bayern, Rheinland-Pfalz, Mecklenburg-Vorpommern, dem Saarland und Thüringen der Fall.

Tab. III.3-3 : Möglichkeit eines Globalantrages nach Trägerschaft SGB II

	Globalantrag		Kein Globalantrag		
	Anzahl	Zeilen-prozent	Anzahl	Zeilen-prozent	Gesamt
Gesamt	139	41,1	199	58,9	338
Jobcenter zKT	44	48,4	47	51,6	91
Jobcenter gE	95	38,5	152	61,5	247

Quelle: Online-Befragung 2013, Fragen I.3 und II.C.3

Nach einem Globalantrag können verschiedene Verfahrensschritte folgen, um eine BuT-Leistung tatsächlich zu erhalten. In den offenen Erläuterungen zum Globalantrag fanden sich folgende Varianten:

- Nach dem Stellen des Globalantrages schließt sich ein konkludentes Verfahren an,
- Es werden ohne weitere Nachweise Gutscheine an die Leistungsberechtigten verschickt, die diese bei Leistungsanbietern einlösen können oder
- Der Globalantrag dient allein der Fristwahrung, die Inanspruchnahme einer bestimmten Leistung erfordert jedoch weitere Einzelanträge bzw. Nachweise.

Konkludente Antragstellung

Eine weitere Form der vereinfachten Antragstellung ist die so genannte konkludente Antragstellung. Diese bedeutet, dass die Leistungsberechtigten vor der Nutzung einer konkreten BuT-Leistung keinen weiteren Antrag mehr zu stellen brauchen.²⁴ Sie können stattdessen einem Leistungsanbieter nachweisen, dass sie Sozialleistungen beziehen, und daraufhin die Leistung des Anbieters direkt in Anspruch nehmen. Der Leistungsanbieter rechnet anschließend seine Leistungen direkt mit der BuT-Leistungsstelle ab.

Tab. III.3-4: Möglichkeit konkludenter Antragstellung

Können Anträge konkludent gestellt werden?		
	Häufigkeit	%
Ja	76	22,6
Nein	261	77,4
Gesamt	337	100

Quelle: Online-Befragung 2013, Frage II.C.4

²⁴ Sie müssen gegebenenfalls einen Globalantrag bei der grundlegenden Beantragung der Sozialleistung gestellt haben.

Insgesamt gaben 76 Kommunen an, dass bei ihnen in mindestens einer Leistungsart und einem Rechtskreis eine konkludente Antragstellung möglich ist (Tabelle III.3-4).

Nach Leistungsarten und Rechtskreisen findet sich die konkludente Beantragung am häufigsten für die gemeinschaftliche Mittagsverpflegung, am seltensten bei der Schülerbeförderung (vgl. Tabelle III.3-5).

Tab. III.3-5: Möglichkeit konkludenter Antragstellung nach Rechtskreisen und Leistungsarten

	SGB II	WoG	KindZ	SGB XII	AsylbLG
eintägige Ausflüge	44	41	41	40	36
mehrtägige Fahrten	39	36	36	36	31
Schulbedarf	32	25	25	30	26
Schülerbeförderung	25	22	22	23	20
Lernförderung	25	20	20	21	17
Mittagsverpflegung	57	50	49	47	41
Soziokulturelle Teilhabe	37	33	33	32	28

Quelle: Online-Befragung 2013, Frage II.C.4.1, N=76

In den Erläuterungen der zugehörigen Freitextantworten wurden zum Beispiel folgende Anwendungsvarianten genannt:

- Für Ausflüge und Klassenfahrten sowie Mittagsverpflegung werden von der Schule bzw. dem Essensanbieter Sammellisten mit den teilnehmenden Kindern und Jugendlichen an die Leistungsstelle gesandt, ein individueller Antrag ist nicht notwendig.
- Nach einem Globalantrag sind keine Einzelanträge für Ausflüge, Klassenfahrten oder soziokulturelle Teilhabe mehr notwendig, die Einreichung von Belegen ist ausreichend. Ein Beispiel ist folgende Erläuterung: „Es genügt, wenn die Leistungsberechtigten nach der erstmaligen formellen Leistungsbeantragung entsprechende Unterlagen z.B. der Schule oder des Sportvereins usw. vorlegen.“
- Trotz eigentlich vorgesehener individueller Antragstellung für jede BuT-Leistung, die in Anspruch genommen werden soll, wird der Antrag in einer Leistungsart als Antrag auf alle BuT-Leistungsarten gewertet. „Eine Antragstellung wird generell als konkludente Willenserklärung der Eltern auf *alle* BuT-Leistungen angesehen, auch ohne dass dies per Vordruck kommuniziert wird.“

III.3.3 Form der Antragstellung

Die Kommunen wurden danach gefragt, wie ein Antrag auf BuT-Leistungen gestellt werden muss: Schriftlich, mündlich, telefonisch, durch Vorlage eines Berechtigungsausweis oder in sonstiger Form.²⁵ In der Regel gaben die Kommunen an, dass ver-

²⁵ Als Antwortoptionen waren vorgegeben: schriftlich (formlos, mit Antragsvordruck, per Email, per Fax), mündlich (bei Vorsprache, zur Niederschrift, Antragsvordruck mit Fachkraft), telefonisch (vorab

schiedene Formen der Antragstellung möglich sind, die Anträge also häufig nicht der Schriftform bedürfen (vgl. Tabelle III.3-6).

Um zu prüfen, wie häufig Kommunen zum einen auf einer schriftlichen Antragstellung bestehen und zum anderen eine Antragstellung durch Vorlage eines Berechtigungsausweises möglich ist, wurde aus den Antworten auf die zugehörigen Fragen zu den verschiedenen Leistungsarten eine verdichtete Variable „Form der Antragstellung“ gebildet. Unterschieden wird nach zwei Kriterien mit je zwei Ausprägungen:

- Anträge bedürfen in mindestens einer oder in mehreren Leistungsarten der Schriftform.
- Kommunen sehen in einer oder in allen Leistungsarten die Möglichkeit vor, eine Leistung nach Vorlage eines Berechtigungsausweises in Anspruch nehmen zu können.²⁶

Tab. III.3-6: Form der Antragstellung nach Leistungsarten

	Schriftlich		Mündlich		telefonisch		Vorlage d. Berechtigungs-Ausweises		Sonstiges	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
eintäg. Ausflüge	330	97,1	264	77,6	188	55,3	82	24,1	18	5,3
mehrtägige Fahrten	329	96,8	266	78,2	186	54,7	73	21,5	19	5,6
Schulbedarf	324	95,3	258	75,9	176	51,8	41	12,1	65	19
Schülerbeförderung	320	94,1	251	73,8	165	48,5	33	9,7	19	5,6
Lernförderung	329	96,8	263	77,4	177	52,1	55	16,2	18	5,3
Mittagsverpflegung	330	97,1	269	79,1	182	53,5	60	17,6	21	6,2
Soziokulturelle Teilhabe	330	97,1	271	79,7	186	54,7	45	13,2	16	4,7

Quelle: Online-Befragung 2013, Fragen IV.A.4, IV.B.4, IV.C.4, IV.D.4, IV.E.4, IV.F.5, IV.G.4

In der Hälfte der Fälle (vgl. Tabelle III.3-7) trifft keine dieser vier Ausprägungen zu. 12 % der Kommunen fordern für alle Leistungsarten ausschließlich eine schriftliche Antragstellung. Dies kann zumindest für einen Teil der potenziell BuT-Leistungsberechtigten eine Schwelle zur Inanspruchnahme darstellen.

Zudem wurde danach gefragt, ob bei Folgeanträgen jeweils alle für den Antrag benötigten Unterlagen wieder neu eingereicht werden müssen oder nicht.

zur Fristwahrung, zur Niederschrift, Antragsvordruck mit Fachkraft), Vorlage von Berechtigungsausweis bei Leistungserbringer, Sonstiges.

²⁶ Alle anderen Konstellationen, die von diesen vier Ausprägungen nicht erfasst sind, wurden unter Sonstiges zusammengefasst.

Tab. III.3-7: Form der Antragstellung: schriftlich bzw. per Vorlage Berechtigungsausweis

Antragstellung ist ... möglich	Häufigkeit	Prozent
in mindestens einer Leistungsart nur schriftlich	16	4,7
in allen Leistungsarten nur schriftlich	39	11,5
in mindestens einer Leistungsart mit Vorlage Berechtigungsausweis[1]	98	28,8
in allen Leistungsarten mit Vorlage Berechtigungsausweis	17	5
Sonstiges	170	50
Gesamt	340	100

Quelle: Online-Befragung 2013, Fragen IV.A.4, IV.B.4, IV.C.4, IV.D.4, IV.E.4, IV.F.5 und IV.G.4

Die Ausprägungen 1 und 3 überschneiden sich. Es kann vorkommen, dass in einer Leistungsart nur eine schriftliche Antragstellung möglich ist und in einer anderen Leistungsart die Leistung nach Vorlage eines Berechtigungsausweises in Anspruch genommen werden kann. In diesem Fall wurde die Ausprägung „Berechtigungsausweis“ prioritär behandelt.

In etwas weniger als der Hälfte der Kommunen ist es erforderlich, bei einem Folgeantrag alle Unterlagen neu einzureichen (vgl. Tabelle III.3-8). Beim Schulbedarf ist der Anteil geringer, bei der Lernförderung höher. Beides passt zur Logik der beiden Leistungsarten: Für den Schulbedarf ist im schulpflichtigen Alter ein gesonderter Nachweis nicht regelmäßig notwendig. Bei der Lernförderung muss hingegen die individuelle Notwendigkeit und die Geeignetheit des Angebots belegt werden.

III.4 Bewilligung von BuT-Leistungen

Auch wie das Verfahren zur Bewilligung von Anträgen auf BuT-Leistungen in den Kommunen geregelt ist, kann Einfluss auf die Inanspruchnahme dieser Leistungen haben (vgl. I.4.3 und Abbildung I.4-2). Deshalb wurden in der Online-Erhebung 2013 verschiedene Aspekte zur lokalen Aufbau- und Ablauforganisation der Bewilligung von BuT-Leistungen abgefragt.

III.4.1 Zuständigkeit für die Bewilligung

Je einheitlicher die Bewilligung der BuT-Leistungen organisiert ist, desto einfacher sollten anschließende Elemente des Leistungsprozesses (Abrechnung, Zahlbarmachung, Dokumentation, Überprüfung und Rückforderungen) gestaltet werden können. Die Zuständigkeit für die Bewilligung von Anträgen auf BuT-Leistungen erscheint deshalb für das Verwaltungsverfahren in den Leistungsstellen, aber auch für die Bereitschaft von Anbietern, sich den zugehörigen Abrechnungsverfahren zu stellen, als zentral.

Analog zur Antragstellung wurde den Kommunen in der Online-Erhebung 2013 Tabellen vorgelegt, in denen sie für jede Leistungsart angeben sollten, welches Amt für die Bewilligung der Leistungen in welchem Rechtskreis zuständig ist. Zur Vereinfachung für die Ausfüllenden wurde jedoch als Antwortmöglichkeit vorgegeben, dass dieselben Ämter zuständig seien, wie die unter „Antragstellung“ angegebenen. Wenn so geantwortet wurde, öffnete sich die Tabelle zur Bewilligung im Online-Fragebogen nicht.

Die große Mehrheit der Kommunen gab an, dass die jeweils genannten Ämter sowohl für die Antragstellung als auch für die Bewilligung zuständig seien. Je nach Leistungsart gaben lediglich 27 bis 33 Kommunen an andere Ämter an als für die Antragstellung.²⁷ Demnach sind in den meisten Kommunen für Antragsstellung und Bewilligung von BuT-Leistungen die gleichen Leistungsstellen zuständig (vgl. Tab. III.3-1 zur Antragstellung).

Daraus ergibt sich, dass auch für die Bewilligung nicht immer nur ein Amt je Leistungsart oder Rechtskreis zuständig ist.²⁸ Die Angaben der Kommunen zur Bewilligung der einzelnen BuT-Leistungen wurden über mehrere Schritte zu einer Variablen mit vier Ausprägungen verdichtet:

- In jedem Rechtskreis ist mehr als ein Amt für die Bewilligungen der jeweiligen Leistungsarten zuständig.
- Je nach Rechtskreis sind ein oder mehrere Ämter für die Bewilligung für verschiedene Leistungsarten zuständig.

²⁷ In der Rubrik „Sonstiges“ sind in erster Linie Ämter genannt, die nicht in der Auswahlliste verfügbar waren.

²⁸ Bei den Angaben zur Zuständigkeit für die Bewilligung muss berücksichtigt werden, dass manche der Antworten auf die vorausgegangene Frage zur Antragstellung (vgl. III.3.1) auch auf das Abgeben des Antrages abzielten. Wurde in diesen Fällen ebenfalls angegeben, dass dieselben Ämter zuständig sind wie bei der Antragstellung, ergeben sich ungenaue Angaben. Da aus der Praxis jedoch bekannt ist, dass tatsächlich auch verschiedene Ämter für die Bewilligung derselben Leistungsart in demselben Rechtskreis zuständig sein können (z.B. bei der gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung), konnten zutreffende und ungenaue Angaben nicht immer sicher unterscheiden.

- In jedem Rechtskreis ist genau ein Amt für die Bewilligung der jeweiligen Leistungsarten zuständig.
- Über alle Rechtskreise ein genau ein Amt für die Bewilligung aller Leistungsarten zuständig.

Tab. III.4-1: Zuständigkeit für Bewilligung

	Häufigkeit	Prozent
in jedem Rechtskreis mehr als ein Amt zuständig	92	27,1
für jeden Rechtskreis genau ein Amt zuständig	119	35
für alle Rechtskreise immer dasselbe Amt zuständig	21	6,2
je nach Rechtskreis eine oder mehrere Zuständigkeit(en) oder unbekannt	108	31,8
Gesamt	340	100

Quelle: Online-Befragung 2013, Fragen IV.A.7, Fragen IV.B.7, Fragen IV.C.7, Fragen IV.D.7, Fragen IV.E.7, Fragen IV.F.8 und Fragen IV.G.7, eigene Berechnungen.

Insgesamt streut die Zuständigkeit für die unterschiedlichen Leistungsarten in den verschiedenen Rechtskreisen relativ stark (vgl. Tabelle III.4-1). In 35 % der Kommunen ist jeweils genau ein Amt für die Bewilligungen aller Leistungsarten in einem Rechtskreis zuständig. In 6 % der Kommunen ist sogar ein zentrales Amt für die Bewilligung von BuT-Leistungen in allen Rechtskreisen zuständig. In der Mehrheit der Kommunen sind jedoch in mindestens einem Rechtskreis verschiedene Ämter an der Bewilligung der verschiedenen BuT-Leistungsarten beteiligt.

Typische Beispiele für den Fall, dass in *jedem Rechtskreis für die Bewilligung der BuT-Leistungen mehr als ein Amt zuständig* ist:

- Für eine BuT-Leistungsart ist rechtskreisübergreifend ein spezielles Amt zuständig, z.B. für die gemeinschaftliche Mittagsverpflegung das Jugendamt oder für die Schülerbeförderung das Schulamt. Für die anderen Leistungsarten ist ein anderes Amt zuständig, zum Beispiel das Sozialamt.
- Bei Fällen einer Teilübertragung der Aufgaben von Jobcentern in gemeinsamer Einrichtung an die Kommune im SGB II ist das Jobcenter für den Schulbedarf zuständig, für die anderen Leistungsarten ein kommunales Amt. Zugleich sind die Zuständigkeiten für die unterschiedlichen Leistungsarten quer zu den Rechtskreisen auf unterschiedliche Ämter aufgeteilt, zum Beispiel auf das Sozialamt und das Jugendamt.

Typische Beispiele für den Fall, dass *je nach Rechtskreis ein oder mehrere Ämter für die Bewilligung der verschiedenen BuT-Leistungsarten* zuständig sind:

- Das Jobcenter ist für die Bewilligungen aller BuT-Leistungen nach dem SGB II zuständig, das Sozialamt für die Bewilligungen aller BuT-Leistungen nach dem

SGB XII und dem Asylbewerber-Leistungsgesetz. Für die Leistungsberechtigten nach dem Bundeskindergeldgesetz hingegen ist für die Schülerbeförderung und die gemeinschaftliche Mittagsverpflegung das Sozialamt, für die anderen Leistungen aber das Amt für Wohnungswesen zuständig.

Typische Beispiele für den Fall, dass für die Bewilligung der BuT-Anträge *in jedem Rechtskreis genau ein Amt zuständig* ist:

- Das Jobcenter ist für die Bewilligung im SGB II zuständig, das Sozialamt für alle anderen Rechtskreise.
- Das Jobcenter ist für die Bewilligung im SGB II zuständig, das Amt für Wohnungswesen für Wohngeld- und Kinderzuschlagsberechtigte, das Sozialamt für das SGB XII und die Ausländerbehörde für Bewilligungen auf der Grundlage des Asylbewerberleistungsgesetzes.

Typische Beispiele für den Fall, dass *für alle Rechtskreise immer genau dasselbe Amt zuständig* ist:

- Das Jobcenter ist für alle Rechtskreise und Leistungsarten zuständig.
- Das Sozialamt ist für alle Rechtskreise und Leistungsarten zuständig.

III.4.2 Verfahren der Bewilligung

Die Erhebung ging von der Annahme aus, dass vor allem drei Verfahrensaspekte die Inanspruchnahme der Bildungs- und Teilhabeleistungen beeinflussen können: die Möglichkeit einer konkludenten Bewilligung, die Bewilligungszeiträume und die Dauer der Antragsbearbeitung.

Konkludente Bewilligung

Eine konkludente Bewilligung ist eine Bewilligung ohne Bescheiderstellung. Das Land Niedersachsen formuliert diese Möglichkeit in seinen Hinweisen so:

„Die Bescheidung der Anträge kann dann außer durch Bewilligungsbescheid auch konkludent durch Erbringung der Leistung oder Aushändigung eines Gutscheins oder eines Dokuments erfolgen, mit dem der Inhaber die Berechtigung zum Bezug einer zwischen dem Träger und dem Erbringer der Leistung vereinbarten Sach- oder Dienstleistung nachweist.“ ([Niedersächsische Hinweise 2012: 5f])

Insgesamt wird die Möglichkeit einer konkludenten Bewilligung offenbar häufiger genutzt als die der konkludenten Antragstellung (vgl. Tabelle III.4-2). Setzt man beide Antworten ins Verhältnis zueinander, zeigt sich, dass viele Kommunen, die eine konkludente Antragstellung nutzen, nicht gleichzeitig auch eine konkludente Bewilligung nutzen, und umgekehrt.

Tab. III.4-2: Konkludente Antragstellung und Bewilligung

	Konkludente Bewilligung		
	Ja	Nein	Gesamt
Konkludente Antragstellung	Anzahl	Anzahl	Anzahl
Ja	37	39	76
Nein	60	201	261
	97	240	337

Quelle: Online-Befragung 2013, Fragen II.C.4 und II.C.5

Bewilligungszeiträume

Die Kommunen wurden dazu befragt, ob sie den Bewilligungszeitraum grundsätzlich an den der zugrunde liegenden Sozialleistungen koppeln. Dies ist in 92 % der Kommunen, die hierzu Angaben machen, der Fall. Die verbleibenden Kommunen entkoppeln die Bewilligungszeiträume teils für alle Leistungsarten und Rechtskreise, teils nur für einzelne Leistungsarten. Am häufigsten ist dies für die Lernförderung der Fall.

Gemäß § 41 Abs. 1 Satz 4 SGB II sollen Leistungen in der Regel für sechs Monate bewilligt werden. Im Fall, dass „eine Veränderung der Verhältnisse in diesem Zeitraum nicht zu erwarten ist“, kann der Bewilligungszeitraum auch auf zwölf Monate ausgedehnt werden. Nach § 44 Abs. 1 Satz 1 SGB XII soll eine Bewilligung für zwölf Monate erfolgen.

Diese Zeitspannen finden häufig für die Bewilligung der BuT-Leistungen Anwendung.

Auf die weiter gehende Frage nach dem maximalen Bewilligungszeitraum für die jeweiligen Leistungen gaben je nach Leistungsart mindestens 75 % in der Regel sogar ca. 90 % aller antwortenden Kommunen an, dass der Bewilligungszeitraum sechs oder zwölf Monate beträgt. Die niedrigeren Werte finden sich bei den anlassbezogenen Leistungsarten „eintägige Ausflüge“ und „mehrtägige Fahrten“. Die übrigen Kommunen gaben abweichende Bewilligungszeiträume von entweder weniger als sechs Monaten oder zwischen sechs und zwölf Monaten an. Lediglich vier Kommunen sehen für Leistungen zur soziokulturellen Teilhabe auch längere maximale Bewilligungszeiträume von 18 bzw. 24 Monaten vor.

Dauer der Antragsbearbeitung

Die Kommunen wurden gebeten anzugeben, wie viel Zeit von der Antragsstellung bis zur Bewilligung der einzelnen BuT-Leistungen benötigt wird. Je nach Leistungsart sind jeweils rund 280 Kommunen dieser Bitte nachgekommen. Es ergeben sich für die unterschiedlichen Leistungsarten mittlere Bearbeitungsdauern von zehn bis 15 Tagen von der Antragstellung bis zur Bewilligung (vgl. Tabelle III.4-3). Der Median liegt für vier Leistungsarten (eintägige Ausflüge, mehrtägige Fahrten, Schulbedarf und Mittagsver-

pflege) bei sieben Tagen. Für die Leistungsarten mit den längsten Bearbeitungsdauern sind die größten Schwankungen zu verzeichnen.

Nach den Erläuterungen in den Freitextantworten können die rechnerischen Werte aber höchstens als Annäherungen dienen. Allein 75 Kommunen gaben an, dass die Bearbeitungsdauern mitunter erheblich abweichen könnten, weil die Anträge häufig unvollständig seien und dadurch lange Verzögerungen aufträten. Weitere 29 Kommunen geben an, dass es zu erheblichen jahreszeitlich bedingten Schwankungen kommt, dass sich Schwankungen aus der wechselnden Anzahl der mit der Bearbeitung befassten Mitarbeiter/innen ergeben oder dass die Bearbeitung in den verschiedenen Ämtern sehr unterschiedlich lange dauert. Manche Kommunen gaben Mindestbearbeitungsdauern an, andere hingegen maximale Bearbeitungsdauern.²⁹

²⁹ In den letzteren Fällen wurden Höchstwerte der Bearbeitungsdauer von einem Jahr angegeben. Somit sind die angegebenen Werte nicht vergleichbar. Sie bilden lediglich eine grobe Orientierung.

Tab. III.4-3: Bearbeitungsdauer in den verschiedenen Leistungsarten

	eintägige Ausflüge	Mehrtägige Fahrten	Schulbedarf	Schülerbe- förderung	Lernför- derung	Mittagsver- pfl egung	Teilhabe- leistungen
N	282	283	280	272	286	282	282
Mittelwert in Tagen	10,3	10,1	10,2	14	15,2	13,2	12,8
Median inTagen	7	7	7	10	14	7	10
Standardabweichung	10,2	8,9	14,2	25,8	17,8	26,3	17,9

Quelle: Online-Befragung 2013, Frage II.C.12

III.5 Abrechnung von BuT-Leistungen

Wie die Soll-Verfahren der Antragstellung und der Bewilligung kann schließlich auch die Organisation des Verfahrens zur Abrechnung von BuT-Leistungen Einfluss auf die Inanspruchnahme dieser Leistungen haben (vgl. I.4.3 und Abbildung I.4-2). Deshalb wurden in der Online-Erhebung 2013 verschiedene Aspekte zur lokalen Organisation der Abrechnung von BuT-Leistungen erfasst.

In der Prozesskette der Leistungserbringung folgt nach der Antragstellung und der Bewilligung die Abrechnung der Leistung. Wenn BuT-Leistungen zwar einfach beantragt und schnell bewilligt werden, sich die Abrechnung aber aufwändig oder langwierig gestaltet oder der Prozess intransparent ist, können Leistungsanbieter entscheiden, ihre Dienstleistungen nicht über die BuT-Leistungen finanzieren zu wollen. Dies kann sich nachteilig auf die Zugangschancen von Kindern und Jugendlichen aus BuT-leistungsberechtigten Familien auf lokale Angebote in den Bereichen Bildung und Teilhabe auswirken und damit die Inanspruchnahme der entsprechenden BuT-Leistungen negativ beeinflussen.

III.5.1 Zuständigkeit für die Abrechnung der BuT-Leistungen

Die Kommunen wurden gefragt, wer jeweils für die Abrechnung der einzelnen BuT-Leistungsarten zuständig ist. Analog zur Frage der Bewilligung hatten die Kommunen die Möglichkeit zu antworten, dass es sich um dieselben Ämter handelt wie bei der Bewilligung (vgl. III.4.1).

In je nach BuT-Leistungsart zwischen 87 und 95 % der Fälle sind die für die Antragstellung zuständigen Stellen auch für die Abrechnung der BuT-Leistungen zuständig (vgl. Tabelle III.5-1).³⁰ Nach Verdichtung der Antworten zu einer Variable mit vier Ausprägungen ist in deutlich mehr Kommunen je Rechtskreis mehr als ein Amt für die Abrechnung zuständig, als dies bei der Bewilligung von Anträgen der Fall ist. Umgekehrt gibt es weniger Fälle, in denen für jeden Rechtskreis genau ein Amt für die Abrechnung der BuT-Leistungen zuständig ist.³¹

Kombiniert man die Antworten bezüglich der Zuständigkeiten für Antragstellung, Bewilligung und Abrechnung, so geben je nach Rechtskreis zwischen 37 % (Asylbewerberleistungsgesetz) und 46 % (§ 6 BKGG Kinderzuschlag) der Kommunen an, dass jeweils dasselbe Amt für alle drei Prozessschritte zuständig ist (vgl. Tabelle III.5-2).³² Im

³⁰ Entsprechend dem Antwortverhalten zur Bewilligung führt dieses Verhalten auch an dieser Stelle dazu, dass kaum Antworten in der Rubrik „Sonstiges“ zu finden sind. Es handelt sich dann meist um Amtsbezeichnungen, die nicht in der Auswahlliste zu finden waren.

³¹ Zur Antwortverteilung bezüglich der Bewilligungen von Anträgen auf BuT-Leistungen vgl. Tabelle III.4-1. Die Beispiele, die für die verschiedenen Ausprägungen bei der Zuständigkeit für die Bewilligung der Anträge genannt wurden (III.4.1), gelten gleichermaßen auch für die Zuständigkeit für die Abrechnung der BuT-Leistungen.

³² In einigen wenigen Fällen liegt zwar in jedem Rechtskreis für alle Leistungsarten dieselbe Antwort für Antragstellung, Bewilligung und Abrechnung vor, es handelt sich jedoch um die Antworten „ein bzw. mehrere Gemeindeämter“, „der Region / des Regionalverbands“ bzw. „Sonstiges“ aus denen nicht zu entnehmen ist, ob es sich auch wirklich bei jeder Antwort um dasselbe Amt handelt oder aber nur die Kategorie deckungsgleich ist.

Umkehrschluss bedeutet dies, dass in mehr als der Hälfte der Kommunen pro Rechtskreis mehrere Ämter für die aufeinander folgenden Prozessschritte zuständig sind. Daraus ergeben sich Schnittstellen, die gut organisiert werden müssen, um Komplikationen bei der Inanspruchnahme der BuT-Leistungen zu vermeiden.

Tab. III.5.1: Zuständigkeit Abrechnung

	Häufigkeit	Prozent
in jedem Rechtskreis mehr als ein Amt zuständig	125	36,8
für jeden Rechtskreis genau ein Amt zuständig	94	27,6
für alle Rechtskreise immer dasselbe Amt zuständig	19	5,6
je nach Rechtskreis eine oder mehrere Zuständigkeit(en) oder unbekannt	102	30,0
Gesamt	340	100

Quelle: Online-Befragung 2013, Fragen IV.A.8, Fragen IV.B.8, Fragen IV.C.8, Fragen IV.D.8, Fragen IV.E.8, Fragen IV.F.9 und Fragen IV.G.8, eigene Berechnungen

Tab. III.5-2: Zuständigkeit für Antragstellung, Bewilligung und Antragstellung je Rechtskreis für alle Leistungsarten

	SGB II		WOG		KINDZ		SGB XII		AsylbLG	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Dasselbe Amt	139	40,9	154	45,3	157	46,2	140	41,2	125	36,8
Unklare Antworten	2	0,6	7	2,1	7	2,1	9	2,6	13	3,8
Mehrere Ämter	199	58,5	179	52,6	176	51,8	191	56,2	202	59,4
Gesamt	340	100	340	100	340	100	340	100	340	100

Quelle: Onlinebefragung 2013, eigene Berechnungen aus Fragen zu Antragstellung, Bewilligung und Abrechnung.

III.5.2 Verfahren der Abrechnung von BuT-Leistungen

In Bezug auf Verfahren der Abrechnung wurde danach gefragt, ob SammelListen zur Abrechnung zum Einsatz kommen oder ob Einzelabrechnungen vorgenommen werden.

Tab. III.5-3: Form der Abrechnung von BuT-Leistungen

	Anzahl	%
Abrechnungsform: Einzelabrechnung	323	95
Abrechnungsform: über SammelListen	237	69,7
Abrechnungsform: Sonstiges	27	7,9

Quelle: Online-Befragung 2013, Frage II.C.9, N=34. Mehrfachantworten.

Eine Einzelabrechnung von BuT-Leistungen ist in fast allen Kommunen gegeben (Tab. III.5.-3). Nur in drei Kommunen, die diese Abrechnungsform nicht angebe, könnte dies mit konkludenter Antragstellung und Bewilligung zusammenhängen. Weitere vier Kommunen, die Einzelabrechnung nicht nennen, gaben unter „Sonstiges“ den Einsatz einer Bildungskarte an.³³

In rund 70 % der Kommunen werden SammelListen zur Abrechnung eingesetzt, vor allem bei der Abrechnung der gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung (vgl. Tab. III.5-4).

Tab. III.5-4: Leistungsarten, in denen SammelListen zum Einsatz kommen

	Anzahl
Eintägige Ausflüge	55
mehrtägige Fahrten	41
Schulbedarf	7
Schülerbeförderung	27
Lernförderung	51
Mittagsverpflegung	231
Soziokulturelle Teilhabeleistungen	61

Quelle: Online-Befragung 2013, Frage II.C.9.1.

Ein gutes Drittel der Kommunen nutzt SammelListen zur Abrechnung einer BuT-Leistungsart (überwiegend der Mittagsverpflegung), 14 % der Kommunen nutzen diese Möglichkeit für zwei BuT-Leistungsarten und 19 % der Kommunen für drei bis sieben BuT-Leistungsarten (vgl. Tab III.5-5).

Diejenigen Kommunen, die auf die Frage nach der Abrechnungsform „Sonstiges“ antworteten, verwiesen zum Beispiel auf die Nutzung von Kartensystemen für die Abrechnung der BuT-Leistungen oder auf die Zahlung von Pauschalen an die Leistungsanbieter (insbesondere beim gemeinschaftlichen Mittagessen).

³³ In diesen Fällen wird die Abrechnung der BuT-Leistungen über eine webbasierte Plattform abgewickelt, in der jeder Einzelfall erfasst wird. Die Leistungssachbearbeitung wird aber von aufwändigen Einzelabrechnungen befreit.

Tab. III.5-5: Anzahl der Leistungsarten, für die SammelListen eingesetzt werden

	Häufigkeit	Prozent
Eine Leistungsart	121	35,6
Zwei Leistungsarten	49	14,4
Drei Leistungsarten	26	7,6
Vier Leistungsarten	23	6,8
Fünf Leistungsarten	12	3,5
Sechs Leistungsarten	2	0,6
Sieben Leistungsarten	1	0,3
Keine SammelListen bzw. keine Angabe	106	31,2
Gesamt	340	100

Quelle: Online-Befragung 2013, Frage II.C.9, eigene Berechnungen

III.6 Art der Leistungserbringung

Die BuT-Leistungen für eintägige Ausflüge, mehrtägige Fahrten, gemeinschaftliches Mittagessen, Lernförderung und soziokulturelle Teilhabe sollen im Regelfall durch Sach- und Dienstleistungen, insbesondere in Form von personalisierten Gutscheinen oder Direktzahlungen an die Anbieter der Leistungen erbracht werden. Die BuT-Leistungen für Schulbedarf und Schülerbeförderung sollen als Geldleistung erbracht werden. Die kommunalen Leistungsträger bestimmen, in welcher Form sie die Sach- und Dienstleistungen erbringen.

Seit dem 1. August 2013 können neben den Leistungen für den Schulbedarf und die Schülerbeförderung auch die Leistungen für eintägige Ausflüge und mehrtägige Fahrten als Geldleistung erbracht werden. Für die eintägigen Ausflüge, für mehrtägige Fahrten, für Lernförderung, Mittagessen und soziokulturelle Teilhabe können nun von den Leistungsberechtigten verauslagte Geldmittel ausnahmsweise nachträglich erstattet werden, wenn eine Deckung des Bedarfs durch Sachleistungen oder Gutscheine „ohne eigenes Verschulden nicht oder nicht rechtzeitig zu erreichen war“ (§ 30 Satz 1 Nr. 2 SGB II).³⁴

Die Art der Leistungserbringung kann Einfluss auf die Inanspruchnahme der BuT-Leistungen haben. Deshalb wurde für sechs BuT-Leistungsarten (alle außer Schulbedarf), erhoben, in welcher Art sie erbracht werden (vgl. Tab. III.6-1).

Tab. III.6-1: Art der Leistungserbringung nach Leistungsarten

	Gutschein		Personenbez. Direktzahlung		Erstattung vorfinanzierter Leistungen		Sonstiges	
	N	%	N	%	N	%	N	%
eintägige Ausflüge	40	11,8	309	90,9	268	78,8	33	9,7
mehrtägige Fahrten	33	9,7	321	94,4	255	75,0	25	7,4
Schülerbeförderung	13	3,8	117	34,4	248	72,9	86	25,3
Lernförderung	103	30,3	284	83,5	132	38,8	14	4,1
Mittagsverpflegung	106	31,2	278	81,8	171	50,3	40	11,8
Soziokulturelle Teilhabe	109	32,1	289	85	230	67,6	27	7,9

Quelle: Online-Befragung 2013, Fragen IV.A.9, IV.B.9, IV.D.9, IV.E.12, IV.F.10, IV.A.9. Mehrfachantworten möglich.

Bei den Kommunen, die keine Gutscheine einsetzen, ist zumeist sowohl eine personenbezogene Direktzahlung an die Leistungsanbieter als auch eine ausnahmsweise

³⁴ Diese Gesetzesänderung trat während des Zeitraums der Online-Erhebung 1 in Kraft. Insofern ist hier nicht auszuschließen, dass ein Teil der Kommunen auf der Basis der alten Rechtslage, ein anderer Teil der Kommunen auf Basis der neuen Rechtslage geantwortet hat.

nachträgliche Erstattung verauslagter Geldmittel an die Leistungsberechtigten möglich (vgl. Tab. III.6-1).

Die personenbezogene Direktzahlung an Anbieter ist bei der großen Mehrzahl der Kommunen in fünf der sechs ausgewiesenen Leistungsarten möglich. Lediglich bei der Schülerbeförderung gaben nur 35 % der Kommunen eine solche Möglichkeit an.

Die ausnahmsweise nachträgliche Erstattung verauslagter Geldmittelan die Leistungsberechtigten ist bei der Lernförderung am seltensten vorgesehen (nur in 39 % der Kommunen), während sie besonders häufig bei der Schülerbeförderung, bei eintägigen Ausflügen und mehrtägigen Fahrten genannt wurde. Bei der Schülerbeförderung gaben 61 befragte Leistungsträger unter „Sonstiges“ an, dass Geldleistungen direkt an die Leistungsberechtigten bzw. deren Eltern gezahlt werden.

In der Regel finden sich in den einzelnen Kommunen je nach BuT-Leistungsart verschiedene Arten der Leistungserbringung. Darin wird eine auf die einzelnen BuT-Leistungen lokal zugeschnittene Prozessgestaltung sichtbar.

Gutscheine

Je nach Leistungsart nutzen bis zu 109 einbezogene Leistungsträger Gutscheine als Art der Leistungserbringung für die Bildungs- und Teilhabeleistungen. Summiert man die Antworten über alle sechs Leistungsarten³⁵, dann setzte die Hälfte der befragten Leistungsträger (170) in mindestens einer BuT-Leistungsart Gutscheineverfahren. Die Mehrheit dieser Kommunen nutzt Gutscheine in einer bis drei BuT-Leistungsarten. In einigen Fällen wird auch die Schülerbeförderung als Sachleistung über Gutscheine, in einem Drittel der Fälle als Sachleistung über Direktzahlung an die Leistungsanbieter erbracht (vgl. Tab. III.6-2).

In der Mehrzahl der Fälle kommen dabei Papier-Gutscheine mit und ohne konkrete Geldwerte zum Einsatz. In wenigen Einzelfällen wurde der Einsatz von Chipkarten ohne Zahlungsfunktion angegeben (vgl. Tab. III.6-3).

Die überwiegende Mehrheit der Kommunen nutzt Papiergutscheine, je zur Hälfte mit oder ohne konkreten Geldwert. Insgesamt gaben nur drei einbezogene Leistungsträger an, dass sie Chipkarten einsetzten. In den offenen Antworten unter „Sonstiges“ wurden aber noch elektronische Gutscheine im Rahmen einer webbasierten Kartenlösung sowie Kostenübernahmeerklärung genannt.³⁶

³⁵ Dazu wurde eine neue dichotome Variable (Einsatz von Gutscheinen ja/nein) gebildet, in der die Antworten auf die Frage II.C.8, II.C.8.1 und 8.2 sowie die Fragen zur Leistungserbringung in den einzelnen Leistungsarten einschließlich der dazugehörigen Freitextantworten (IV.A.9 usw.) zusammengeführt wurden.

³⁶ In Frage II.C.8 wurde generell nach dem Einsatz von Gutscheinen gefragt. Hier bejahten 152 den Einsatz von Gutscheinen. Die Differenz zu den hier genannten 170 Kommunen ergibt sich aus der Tatsache, dass in den Freitextantworten gegebene Antworten zur Nutzung von Kostenübernahmebescheinigungen bzw. von Kartensystemen zur Vorlage beim Leistungsanbieter auch als Einsatz von Gutscheinen gewertet wurde.

Tab. III.6-2: Zahl der Leistungsarten mit Gutscheilverfahren

	Häufigkeit	Prozent
Kein Einsatz von Gutscheinen	170	50
Einsatz von Gutscheinen in mindestens einer Leistungsart	170	50
...in einer Leistungsart	48	14,1
...in zwei Leistungsarten	42	12,4
...in drei Leistungsarten	33	9,7
...in vier Leistungsarten	15	4,4
...in fünf Leistungsarten	25	7,4
...in sechs Leistungsarten	7	2,1
	340	100

Quelle: Online-Befragung 2013, Fragen IV.A.9, IV.B.9, IV.D.9, IV.E.12, IV.F.10, IV.A.9, eigene Berechnungen

Anmerkung: Als Gutscheilverfahren wurden hier auch der Einsatz von Kartensystemen und die Ausstellung von Kostenübernahmeerklärungen gezählt.

Tab. III.6-3: Art der Gutscheilverfahren

	Anzahl
Papier-Gutschein ohne konkreten Geldwert	105
Papier-Gutschein mit festem Geldwert	98
Chipkarte mit Zahlungsfunktion	0
Chipkarte ohne Zahlungsfunktion	3
Sonstiges	6

Quelle: Online-Befragung 2013, Frage II.C.8.1

Einsatz lokaler Kartensysteme

Viele Kommunen nutzten schon lange vor der Einführung der Bildungs- und Teilhabeleistungen verschiedene Kartensysteme (Sozialpässe, Familienpässe etc.), um einkommensschwachen Personen den Zugang zu verschiedenen sozialen, kulturellen, Bildungs- und sonstigen Freizeit-Dienstleistungen in der Kommune oder der Region zu erleichtern. Diese Kartensysteme können je nach lokaler Organisationsentscheidung auf verschiedene Weisen in die Erbringung der BuT-Leistungen eingebunden werden und so eventuell den Zugang der Leistungsberechtigten zu den BuT-Leistungen erleichtern. Sie können aber auch völlig unabhängig von den BuT-Leistungen existieren und von den potenziell BuT-Leistungsberechtigten wie auch von anderen Personen für Zwecke genutzt werden, die jenseits der BuT-Leistungen liegen.

Rund 24 % der befragten Leistungsträger verfügen über ein derartiges Kartensystem (vgl. Tabelle III.6-4.).³⁷ Nur ein knappes Drittel von ihnen setzt dieses Kartensystem in verschiedener Weise auch für die Erbringung der BuT-Leistungen ein. 26 Leistungsträger nutzen das Kartensystem entweder aktuell für die Erbringung der BuT-Leistungen oder gaben an, dies in Kürze tun zu wollen.

Tab. III.6-4: Nutzung von Kartensystemen

	Häufigkeit	Prozent
kein Kartensystem	259	76,2
Kartensystem, aber nicht für BuT	55	16,2
Kartensystem für BuT verwendet / geplant	26	7,6
Gesamt	340	100

Quelle: Online-Befragung 2013, Fragen II.C. 2, II.C.2.1 und II.C.2.2.

³⁷ Die in Tabelle III.6-4 aufgeführten Ausprägungen gehen auf eine neu gebildete Variable zurück, in der neben den Antworten auf die Fragen II.C.2 und II.C.2.1 auch die offenen Antworten eingeflossen sind.

III.7 Besonderheiten einzelner Leistungsarten

Die gesetzliche Konstruktion der BuT-Leistungen eröffnet den Leistungsträgern unterschiedliche lokale Gestaltungsspielräume. So ist beispielsweise beim Schulbedarf genau definiert, wie hoch die Leistung ist, wann sie zu zahlen ist und dass sie als Geldleistung zu erbringen ist. Hingegen setzt beispielsweise die Bewilligung von Lernförderung voraus, dass sie schulische Angebote ergänzt und angemessen ist., Was das aber genau heißt, ist lokal zu entscheiden. Die Lernförderung muss zudem geeignet und zusätzlich erforderlich sein, um die nach den schulrechtlichen Bestimmungen festgelegten wesentlichen Lernziele zu erreichen, und hängt damit auch vom Landesrecht ab. Die Kommunen müssen entscheiden, ob Lernförderung als Sach- oder in Form von personalisierten Gutscheinen oder Direktzahlungen erbracht wird. Außerdem können die Leistungsträger hier auch Einfluss auf die Preise der Angebote nehmen, indem sie Förderhöchstgrenzen festlegen.

Zu allen BuT-Leistungsarten wurden den Kommunen in der Online-Erhebung 2013 deshalb neben Fragen zur Organisation und Steuerung der BuT-Leistungserbringung auch spezifische Fragen zur lokalen Ausgestaltung der Leistungen gestellt. Neben den Antworten zu diesen Fragen werden im Folgenden die von den Kommunen benannten Probleme und Verbesserungswünsche in Bezug auf die einzelnen Leistungsarten dargestellt.

III.7.1 Eintägige Ausflüge

Bei den eintägigen Ausflügen stellt sich die Frage, ob diese Ansprüche auch für Kinder in Kindertagespflege in Betracht kommen. Das SGB II und das SGB XII differenzieren ausdrücklich zwischen den Begriffen Kindertageseinrichtung (vgl. § 28 Abs. 2 Satz 2 SGB II bzw. § 34 Abs. 2 SGB XII) und Kindertagespflege (vgl. § 28 Abs. 6 Satz 1 Nr. 2 SGB II bzw. § 34 Abs. 6 Satz 1 Nr. 2 SGB XII). Der Wortlaut dieser Normen bezieht sich zwar auf Aufwendungen für Ausflüge von Kindern, die eine „Kindertageseinrichtung“ besuchen, jedoch ergibt sich aus dem Bericht des Bundestagsausschusses für Arbeit und Soziales vom 2. Dezember 2010, dass der Begriff „Kindertageseinrichtung“ im Sinne des Bildungs- und Teilhabepakets weit zu verstehen ist und auch die „Kindertagespflege“ erfassen soll.³⁸

In der Online-Erhebung wurde deshalb auch nach der lokalen Praxis der Übernahme von Kosten für eintägige Ausflüge in der Kindertagespflege gefragt.

³⁸ Der Deutsche Verein führt hierzu aus: „Das SGB VIII (...) unterscheidet ausdrücklich zwischen Tageseinrichtungen und Kindertagespflege. Das Nähere wird durch Landesrecht bestimmt (vgl. § 22 Abs. 1 Satz 2 SGB VIII). Folglich könnte man schlussfolgern, dass die Kindertagespflege aufgrund ihrer anderen Struktur gegenüber der Kindertageseinrichtung bewusst aus dem Anwendungsbereich herausgenommen wurde. Allerdings finden sich im Bericht des Bundestagsausschusses für Arbeit und Soziales vom 2. Dezember 2010 Anhaltspunkte dafür, dass der Begriff ‚Kindertageseinrichtung‘ im Sinne des Bildungs- und Teilhabepakets weit zu verstehen ist und auch die Kindertagespflege erfassen soll.“ (DV-Empfehlungen 2012: 20f.)

Tab. III.7-1: Leistungen für eintägige Ausflüge von Kindern in der Kindertagespflege

	N	%
Übernahme der Kosten für eintägige Ausflüge in Kindertagespflege	204	62,2
Keine Übernahme der Kosten für eintägige Ausflüge in Kindertages-	124	37,8
Gesamt	328	96,5

Quelle: Online-Befragung 2013, Frage IV.A.10

Insgesamt übernehmen 62 % der befragten Leistungsträger die Kosten für eintägige Ausflüge in der Kindertagespflege. Es ergeben sich keine größeren Abweichungen bei Differenzierungen nach der Art des Leistungsträgers oder Trägerschaft im SGB II.

Zu allen Leistungsarten wurden die Kommunen offen danach gefragt, welche Probleme bei der von ihnen gewählten Form der Erbringung der Leistung auftreten, z.B. bezüglich lokaler Organisationsschritte, Bearbeitungsdauern, verfügbarer Angebotsstrukturen, landesrechtlicher und bundesrechtlicher Vorgaben usw. Bei den eintägigen Ausflügen melden Leistungsträger keine Probleme.

Tab. III.7-2: Probleme bei der Umsetzung der BuT-Leistung für eintägige Schul- und Kitaausflüge

	N	%
Keine Probleme	147	43,2
Problem Abläufe	74	21,8
Keine Antwort	64	18,8
hoher Verwaltungsaufwand	41	12,1
Sonstiges	14	4,1
Gesamt	340	100

Quelle: Online-Befragung 2013, Frage IV.A.11

129 einbezogene Leistungsträger benannten Probleme, vor allem in zwei Bereichen:

– *Abläufe*

Hier wurde zunächst darauf hingewiesen, dass die Anträge auf Übernahme von Leistungen meistens erst sehr kurzfristig vor oder sogar erst nach Durchführung der Ausflüge bei der Leistungsstelle eingehen und deshalb das eigentlich vorgesehene Sachleistungsprinzip nicht eingehalten werden kann.³⁹ Darüber hinaus wurde von einigen Kommunen geschildert, dass eine Abrechnung über Schulen oder Kindertagesstätten daran scheitere, dass nicht gleichzeitig ein Bankkonto genutzt und eine Barkasse eingerichtet werden kann. Andere Leistungsträger verwiesen darauf, dass Kosten nicht erstattet werden können, wenn notwendige Folgeanträge vergessen werden oder Quittungen nicht verfügbar sind. Wieder andere machten auf

³⁹ Hier scheint die Gesetzesänderung zum 1. August 2013 Abhilfe geschafft zu haben. Die Online-Erhebung begann aber vor dieser Änderung.

die saisonal unterschiedlichen Antragszahlen aufmerksam, die zu schlecht steuerbarem Anstau bei der Antragsbearbeitung führen.⁴⁰

– *Verwaltungsaufwand*

Das Verhältnis zwischen zu leistenden Beträgen und dem damit verbundenen Verwaltungsaufwand wird als inadäquat bemängelt. Oft handele es sich bei den zu erstattenden Kosten um Beträge unter fünf Euro, für die ein eigenes Verfahren in Gang gesetzt werden müsse. Dies führe für die Verwaltung zu einer enormen Belastung. Gleichzeitig würden Eltern auf die Beantragung solcher BuT-Leistungen verzichten, weil der Aufwand als nicht gerechtfertigt angesehen werde. Einige Kommunen berichteten darüber, dass die Abwicklung der BuT-Leistungen aus diesem Grund über Fördervereine erfolgt.

Auf die Frage, wodurch die Umsetzung der Leistung für eintägige Schul- bzw. Kitaausflüge erleichtert bzw. verbessert werden könnte, nannten die einbezogenen Leistungsträger vier Aspekte (vgl. Tab. III.7-3): die nachträgliche Erstattung, die durch die Gesetzesänderung zum 1.8.2013 ermöglicht wurde, Verfahrensvereinfachung durch pauschalisierte Lösungen, eine Vereinfachung bei Antrags- und Abrechnungsverfahren und klare und einheitliche Regelungen zu Ausflügen in Schulferien.

Zur Verfahrensvereinfachung durch Pauschalierungen werden von den einbezogenen Leistungsträgern drei Varianten vorgeschlagen:

- Den Schulen bzw. Kindertagesstätten solle ein Budget zur Verfügung gestellt werden, so dass diese darüber entscheiden könnten, für welche Kinder die Kosten übernommen werden.
- Die Eltern sollten Pauschalen überwiesen bekommen – entweder pro Ausflug oder pro Schuljahr.
- Die Kosten für eintägige Ausflüge sollten in den Regelsatz der Grundleistung aufgenommen werden.

Einbezogene Leistungsträger, die eine Vereinfachung bei Antrags- und Abrechnungsverfahren als wünschenswert benennen, beziehen sich beispielsweise auf die Nutzung von Sammellisten, das Einrichten von Konten bei Schulen und Kindertagesstätten zur einfacheren Erstattung der Leistungen und auf die Nutzung von Globalanträgen.

III.7.2 Mehrtägige Fahrten

Bei den mehrtägigen Fahrten ist zu klären, ob diese Leistungen in schulfreien Zeiten ebenfalls im Rahmen der Leistungen nach § 28 Absatz 2 SGB II erstattet werden. 146 einbezogene Leistungsträger gaben an, die BuT-Leistungen für mehrtägige Ausflüge auch in schulfreien Zeiten zu übernehmen, 185 verneinen dies (vgl. Tabelle III.7-4). Kreisfreie Städte und Stadtstaaten übernehmen diese Kosten häufiger als Landkreise, und Kommunen mit Jobcenter in zugelassener kommunaler Trägerschaft häufiger als

⁴⁰ Vor den Weihnachts- und Sommerferien häufen sich demnach die Ausflüge der Schulklassen und damit die Anträge auf entsprechende BuT-Leistungen.

Kommunen mit Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung (gE). Auch mit steigender Potenzialdichte werden Kosten für Fahrten in schulfreien Zeiten häufiger übernommen. Nur 38% der einbezogenen Leistungsträger mit einer Potenzialdichte unter 10 % erstatten diese Kosten. Bei den Leistungsträgern mit einer Potenzialdichte von mehr als 30 % tun dies 62 %.

Tab. III.7-3: Verbesserungswünsche zur BuT-Leistung für Eintägige Schul- und Kitaausflüge

	Häufigkeit	Prozent
Keine Antwort	209	61,5
Nachträgliche Erstattung möglich (erledigt)	44	12,9
Pauschale Budgets (Schule/Leistungsberechtigte)	33	9,7
Antrags- und Abrechnungslösungen verbessern	29	8,5
Frühzeitige Planung	10	2,9
verbesserte Kommunikation mit Akteur/innen	3	0,9
gesetzliche Regelungen oder Landesrichtlinien	3	0,9
Hinweise auf gute Praxis	3	0,9
Angebotserweiterung vor Ort	2	0,6
Längere Bewilligungszeiträume	2	0,6
Schnellere Bearbeitung ermöglichen	2	0,6
	340	100

Quelle: Online-Befragung 2013, Frage IV.A.12

Tab. III.7.4: Probleme bei der Umsetzung der BuT-Leistung für mehrtägige Fahrten

	Häufigkeit	Prozent
Keine Probleme	169	49,7
Probleme Abläufe	78	22,9
Keine Antwort	75	22,1
Höhe der Kosten	9	2,6
Arbeitsaufwand	4	1,2
Abgrenzung Ferienfreizeiten	1	0,3
Sonstiges	4	1,2
	340	100

Quelle: Online-Befragung 2013, Frage IV.B.11

Im Vergleich zu den eintägigen Ausflügen berichteten weniger Kommunen über spezifische Probleme bei den mehrtägigen Ausflügen (vgl. Tab. III.7-5). Einige Kommunen betonten explizit, dass es sich bei der Übernahme der Kosten für Klassenfahrten um eine lang eingespielte Praxis handele. Schon zu Zeiten des Bundessozialhilfegesetzes sei dies so gehandhabt worden. Über 70 % der einbezogenen Leistungsträger betonten, dass keine Probleme vorliegen, oder sie antworteten nicht auf diese Frage. Die benannten Probleme sind zum allergrößten Teil auf den Ablauf der Leistungserbringung bezogen:

- Häufig wurde hier angemerkt, eine Geldleistung sei praxisnäher als das Sachleistungsprinzip.⁴¹
- Leistungsträger erwähnten, dass die Anträge zu spät gestellt würden und deshalb eine Bearbeitung vor Beginn mehrtägiger Ausflüge schwer zu sichern sei. Anträge würden aber auch zu früh gestellt und könnten dann noch nicht bearbeitet werden. Gerade Klassenfahrten würden oftmals sehr früh angekündigt und die Schulen möchten auch frühzeitig das Geld einsammeln. Mitunter kollidiere dies mit lokalen Regelungen, ab wann vor Beginn der Klassenfahrt die Kosten erstattet werden können. Hinzu kommt teilweise, dass die Anträge auf zugrunde liegende Sozialleistung noch nicht bewilligt sind.
- Darüber hinaus wurden praktische Probleme mit fehlenden Konten oder mit Rückerstattungen in Fällen genannt, in denen nicht alle Kosten für die Klassenfahrt benötigt wurden.
- Neun Kommunen wiesen darauf hin, dass sehr hohe Kosten von Klassenfahrten ein Problem seien. Die einen beklagen, dass diese Kosten für Leistungsberechtigte übernommen würden, weil keine Obergrenzen bestehen, andere geringverdienende Eltern ohne BuT-Leleistungsanspruch für ihre Kinder diese Kosten aber nicht oder kaum bezahlen könnten. Aus Hessen wurde berichtet, es gebe eine vom Land definierte Obergrenze, die in Anträgen übertroffen wird.

Verbesserungspotenziale bei der BuT-Leistung für mehrtägige Fahrten (vgl. Tab. III.7-6) werden in der Mehrheit der Nennungen bei Antrags- und Abrechnungslösungen gesehen: Gewünscht wird die Entwicklung eines möglichst einfachen Systems, das den Aufwand durch fehlende Konten bei den Schulen und Kindertagesstätten, durch zu frühe oder späte Beantragung, mögliche Rückforderungen usw. minimieren würde. Einige Leistungsträger regten an, dass Schulen ein Budget erhalten, über das diese Kosten abgedeckt werden, ohne dass die Leistungsstellen eingeschaltet werden müssten. Zudem werden gesetzliche Präzisierungen gewünscht, welche Leistungen einer Klassenfahrt durch die BuT-Leistungen zu finanzieren sind. Beispielsweise wurde mehrfach erwähnt, dass unklar sei, ob die BuT-Leistung auch einen Schüleraustausch finanzieren könne.

III.7.3 Schulbedarf

Da die BuT-Leistung Schulbedarf klar definiert ist, wurde keine Frage zu ihrer lokalen Ausgestaltung gestellt.

Auf die Frage nach Problemen gaben bei dieser Leistungsart nur wenige einbezogene Leistungsträger eine Antwort (vgl. Tabelle III.7-7). Dabei ging es vor allem um drei Aspekte:

⁴¹ Seit der Gesetzesänderung zum 1. August 2013 ist die Geldleistung möglich.

- In den Bundesländern, in denen die Sommerferien erst im September enden, stehe zum 1. August oft noch keine Schulbescheinigung als Voraussetzung zum Nachweis des Schulbesuchs zur Verfügung, was die Antragsbearbeitung erschwere.

Tab. III.7-5: Verbesserungswünsche zur BuT-Leistung für mehrtägige Fahrten

	Häufigkeit	Prozent
Keine Antwort	250	73,5
Antrags- und Abrechnungslösungen verbessern	57	16,8
Information + Kommunikation	10	2,9
Abwicklung über Schulen	7	2,1
Gesetzlich Regelungen	7	2,1
Kostenbegrenzung	5	1,5
Längere Bewilligungszeiträume	2	0,6
Höheres Elterninteresse	1	0,3
Sonstiges	1	0,3
	340	100

Quelle: Online-Befragung 2013, Frage IV.B.12

Tab. III.7-6: Leistungen für mehrtägige Ausflüge in schulfreien Zeiten

	Werden Leistungen für mehrtägige Ausflüge in schulfreien Zeiten erbracht?				
	Ja		Nein		Gesamt
	N	%	N	%	
Landkreis	100	68,5	144	77,9	244
Kreisfreie Stadt	46	31,5	41	22,1	87
Mit Jobcenter in zkt	45	30,8	44	23,8	89
Mit Jobcenter in gE	101	69,2	141	76,2	242
Gesamt	146	100	185	100	331

Quelle: Online-Befragung 2013, Fragen IV.B.10, I.2 und I.3

- Die Stichtagsregelung, nach der die Leistungen am 1. August und 1. Februar eines Jahres an die zum Stichtag Leistungsberechtigten ausgezahlt werden sollen, passe nicht zum Bewilligungstermin der zugrunde liegenden Sozialleistung in der Mitte des Monats. Flüchtlinge, die im Laufe des Schuljahres einreisen und besonders bedürftig sind, erhielten aufgrund der Stichtagsregelung keine Leistungen für den Schulbedarf.
- Die unterschiedlichen Antragsregelungen für die verschiedenen Rechtskreise seien den Leistungsberechtigten schlecht zu kommunizieren. Es sei schwer vermittelbar, dass die BuT-Leistung für den Schulbedarf im SGB II und SGB XII nicht gesondert

beantragt werden muss, dies aber in den anderen Rechtskreisen (z.B. bei Familien, die Kinderzuschlag oder Wohngeld beziehen) erforderlich ist.

Tab. III.7-7: Probleme bei der Umsetzung der BuT-Leistung für Schulbedarf

	Häufigkeit	Prozent
Keine Probleme	200	58,8
Keine Antwort	81	23,8
Probleme mit Ablauf	27	7,9
Unterschiede zwischen Rechtskrei-	15	4,4
Stichtagsproblematik	7	2,1
Förderung zu niedrig	4	1,2
Hoher Verwaltungsaufwand	4	1,2
Folgeanträge	1	0,3
Motivation der Leistungsberechtigten	1	0,3
	340	100

Quelle: Online-Befragung 2013, Frage IV.C.9

Entsprechend beziehen sich die Anmerkungen zum Verbesserungspotenzial auch vor allem auf diese Aspekte (vgl. Tab. III.7-8). 32 der Leistungsträger, die konkrete Anregungen geben, benennen den Wunsch einer einheitlichen Regelung für alle Rechtskreise. Weitere 13 einbezogene Leistungsträger betonen, dass eine Auszahlung unabhängig vom Stichtag unproblematisch möglich wäre.

Tab. III.7-8: Verbesserungswünsche zur BuT-Leistung „Schulbedarf“

	Häufigkeit	Prozent
Keine Antwort	276	81,2
Vereinheitlichung für Rechtskreise	32	9,4
veränderte Zahlungen	13	3,8
Abwicklung über Schulen	4	1,2
Sonstiges	15	4,4
Gesamt	340	100

Quelle: Online-Befragung 2013, Frage IV.C.10

III.7.4 Schülerbeförderung

Die BuT-Leistungen für Schülerbeförderung berücksichtigen die für den Besuch der nächstgelegenen Schule des gewählten Bildungsgangs erforderlichen tatsächlichen Aufwendungen für Schüler/innen, die auf Schülerbeförderung angewiesen sind. Die Leistungen sind zu erbringen, soweit die Aufwendungen nicht von Dritten übernommen werden und es der leistungsberechtigten Person nicht zugemutet werden kann, sie aus dem Regelbedarf zu bestreiten. Daraus ergibt sich, dass ein gewisser Eigenanteil aus dem Regelsatz zu berücksichtigen ist. Bis zum 1. August 2013 gab es keine Regel zur

anzurechnenden Höhe dieser Eigenbeteiligung. Deshalb wurden die Leistungsträger zu ihrem Umgang damit befragt (vgl. Tabelle III.7-9).

Tab. III.7-9: Höhe der Eigenbeteiligung bei Schülerbeförderung

Schülerbeförderung: Höhe der Eigenbeteiligung	
Mittelwert in Euro	5,61
Median in Euro	5
Standardabweichung	5,08
Minimum in Euro	0
Maximum in Euro	43,25

Quelle: Online-Befragung, Frage IV.D.11, N=293

Die große Mehrheit der befragten Leistungsträger gab an, als Eigenanteil genau den seit August 2013 im Gesetz genannten Richtwert von 5 Euro festgelegt zu haben. Insgesamt 26 Leistungsträger geben an, dass bei ihnen kein Eigenanteil anfällt; bei vier von ihnen dürfte das daran liegen, dass der Eigenanteil von anderen übernommen wird. Der Mittelwert der genannten Eigenanteile liegt bei 5,61 Euro, das Maximum bei 43,25 Euro, wobei dieser Eigenanteil von Dritten übernommen wird. Eine Übernahme durch Dritte wurde von insgesamt 13 einbezogenen Leistungsträgern erwähnt und ist möglicherweise als vorrangige Leistung zu verstehen.

Die Leistungsträger wurden auch dazu befragt, welche Kriterien sie für die nächstgelegene Schule geltend machen. Die Hälfte der einbezogenen Leistungsträger gab an, die Wünsche der Leistungsberechtigten nach einer bestimmten Schulträgerschaft oder einer fachlicher Ausrichtung zu berücksichtigen. 65 einbezogene Leistungsträger nannten konfessionsgebundene Gründe, 144 die berufsfachliche Ausrichtung der Schulen als akzeptierten Grund. Von weiteren 59 einbezogenen Leistungsträgern werden sonstige Gründe akzeptiert. Diese sind vielfältig und reichen von der grundsätzlichen Akzeptanz aller Schulen über die Berücksichtigung ärztlicher Atteste, die Nicht-Annahme an der eigentlich nächstgelegenen Schule, gesundheitliche Problemen, bis hin zu Einzelfallentscheidungen.

Häufig stehen für die Schülerbeförderung vorrangige Leistungen zur Verfügung (siehe Abschnitt III.9.1). Auf die offene Frage nach Umsetzungsproblemen bei der Schülerbeförderung (vgl. Tabelle III.7-10) vermelden manche Kommunen mit vorrangigen Leistungen als positiv, der Bearbeitungsaufwand sei reduziert. Andere führen hingegen einem erhöhten Bearbeitungsaufwand an, weil die vorrangigen Leistungen nicht für alle Schüler/innen gelten oder die dort zu erbringenden Eigenbeteiligungen höher sind als der festgelegte Betrag für die Eigenbeteiligung für die BuT-Leistung.

Manche der Kommunen mit vorrangigen Leistungen gaben an, dass die Beförderungen zur allgemeinbildenden Schule erstattet werden, nicht jedoch die zur berufsbildenden Schule. Andere gaben an, dass über vorrangige Leistungen die Schülerfahrkarte abzüglich eines Eigenanteils von 6,70 Euro erstattet werde, anschließend aber für den

Differenz von 1,70 Euro zum nach den Regeln der BuT-Leistung gültigen Eigenanteil von 5 Euro ein weiterer Antrag auf Kostenübernahme gestellt werde. Die Verwaltungskosten, so die Kritik in diesem Fall, überschritten den Gegenwert der Förderung um ein Vielfaches.

Unter „Sonstiges“ finden sich in Tabelle III.7-10 unterschiedliche Aspekte: Die aufwändige gerichtsfeste Prüfung von Entfernungen zur Schule mit verschiedenen Routenplannern, die unklaren Definitionen, was unter nächstgelegener Schulen zu verstehen sei, der Umgang mit Rückforderungen, wenn die Schülerkarte noch gültig ist, der Sozialleistungsanspruch aber erloschen ist.

Vor allem wurde jedoch der unverhältnismäßige Aufwand thematisiert, der sowohl den Leistungsstellen als auch für den Leistungsanbietern bei der Berücksichtigung des Eigenanteils entstehe. Als Beispiel wurden Abrechnungsverfahren mit Beförderungsunternehmen erwähnt, nach denen die Kommunen die Kosten abzüglich des Eigenbeitrages überweisen, den die Unternehmen dann eigenständig im Einzelfall erheben müssen.

Tab. III.7-10: Probleme bei der Umsetzung der BuT-Leistung für Schülerbeförderung

	Häufigkeit	Prozent
Keine Probleme	171	50,3
Keine Antwort	88	25,9
Eigenbeteiligung/Aufwand	24	7,1
Hoher Aufwand	18	5,3
Unterschiedliche Regelung vorrangige Leistungen	8	2,4
Antragsfragen	7	2,1
Missbräuchliche Nutzung	1	0,3
Sonstiges	23	6,8
Gesamt	340	100

Quelle: Online-Befragung 2013, Frage IV.D.15

Als Verbesserungspotenzial gaben die Kommunen an, dass der Eigenanteil entfallen könne. Die Bewilligungszeiträume sollten verlängert, den Einsatz von Gutscheinen oder Kartensystemen solle ermöglicht werden oder die Kosten sollten in den Regelsatz einbezogen werden (vgl. Tab. III.7-11). Unter „Sonstiges“ sind hier beispielsweise Veränderungsbedarfe bei der Einbeziehung von Waldorfschulen und bestimmte landesrechtliche Regelungen eingeordnet. Unter die gesetzlichen Regelungswünsche fallen auch Präzisierungen zur Definition der nächstgelegenen Schule.

Tab. III.7-11: Verbesserungswünsche zur BuT-Leistung für Schülerbeförderung

	Häufigkeit	Prozent
Keine Antwort	257	75,6
Wegfall Eigenbeteiligung	40	11,8
Andere Leistungsgewährung	11	3,2
Gesetzliche Regelungen	9	2,6
Antragsfragen	2	0,6
Sonstiges	21	6,2
Gesamt	340	100

Quelle: Online-Befragung 2013, Frage IV.D.16

III.7.5 Lernförderung

Die kommunalen Leistungsträger wurden danach befragt, welche Bescheinigungen für die Bewilligung von Lernförderung vorgelegt werden müssen. Aus Tabelle III.3-13 geht hervor, dass in fast allen Fällen die Bestätigung einer Lehrkraft erforderlich ist, in 114 die der Schulleitung und in 34 sogar ein Beschluss der Zeugniskonferenz.

Tab. III.7-12: Bei Antrag auf Lernförderung vorzulegende Nachweise

Bestätigung der Lehrkraft	303
Zeugnisse	200
Bestätigung des Schulleiters	114
Einzelne Nachweise in zu fördernden Fächern o.ä.	90
Beschluss einer Zeugniskonferenz	34
Fördervereinbarung zw. Eltern, Schülern/Schülerinnen und Lehrkräften	28
Sonstiges	23

Quelle: Online-Befragung 2013, Frage IV.E.14, Mehrfachantworten, N=340

In den meisten Fällen sind mehrere Nachweise erforderlich. Der Tabelle III.7-14 kann entnommen werden, welche Kombinationen von Bescheinigungen dabei notwendig sind, um Lernförderung zu erhalten. Es wird deutlich, dass in 83 Kommunen nur ein Nachweis und in weiteren 126 zwei Nachweise angefordert werden. In 122 Kommunen jedoch werden drei oder mehr Nachweise angefordert. In den Antworten unter „Sonstiges“ erläutern einige Kommunen, dass es in mehreren Bundesländern vom Land entworfene Bescheinigungen gibt, die von der Schule ausgestellt werden müssen. Zum anderen wurden Gutachten angesprochen, die zur Abgrenzung von § 35a SGB VIII bei Legasthenie- und Dyskalkulietherapien notwendig sind, um zu prüfen, ob vorrangige Leistungsansprüche bestehen. In Einzelfällen wurden aber auch als Verfahren ge-

nannt, dass z.B. Schulsozialarbeiter/innen mit den Schüler/innen, für die ein Antrag auf Lernförderung gestellt wird, eine Lernstandserhebung durchführen.

Tabelle III.7-14: Kombination von erforderlichen Nachweisen für Lernförderung

Sechs Nachweise (5)	Bestätigung der Lehrkräfte, Zeugnisse, Bestätigung der Schulleitung, Einzelnachweise zu den zu fördernden Fächern, Beschluss der Zeugniskonferenz, Fördervereinbarung (5)
Fünf Nachweise (11)	Bestätigung der Lehrkräfte, Zeugnisse, Bestätigung der Schulleitung, Einzelnachweise zu den zu fördernden Fächern, Beschluss der Zeugniskonferenz (8) Bestätigung der Lehrkräfte, Zeugnisse, Bestätigung der Schulleitung, Einzelnachweise zu den zu fördernden Fächern, Fördervereinbarung (2) Bestätigung der Lehrkräfte, Zeugnisse, Bestätigung der Schulleitung, Beschluss der Zeugniskonferenz, Fördervereinbarung (1)
Vier Nachweise (31)	Bestätigung der Lehrkräfte, Zeugnisse, Bestätigung der Schulleitung, Einzelnachweise zu den zu fördernden Fächern (14) Bestätigung der Lehrkräfte, Zeugnisse, Bestätigung der Schulleitung, Beschluss Zeugniskonferenz (6) Bestätigung der Lehrkräfte, Zeugnisse, Einzelnachweise zu den zu fördernden Fächern, Fördervereinbarung (5) Bestätigung der Lehrkräfte, Zeugnisse, Einzelnachweise zu den zu fördernden Fächern, Beschluss der Zeugniskonferenz, (4) Zeugnisse, Bestätigung der Schulleitung, Einzelnachweise zu den zu fördernden Fächern, Beschluss der Zeugniskonferenz, Fördervereinbarung (1) Bestätigung der Lehrkräfte, Zeugnisse, Beschluss der Zeugniskonferenz, Fördervereinbarung (1)
Drei Nachweise (75)	Bestätigung der Lehrkräfte, Zeugnisse, Einzelnachweise zu den zu fördernden Fächern (42) Bestätigung der Lehrkräfte, Zeugnisse, Bestätigung der Schulleitung (13) Bestätigung der Lehrkräfte, Zeugnisse, Fördervereinbarung (5) Bestätigung der Lehrkräfte, Zeugnisse, Beschluss der Zeugniskonferenz (4) Bestätigung der Lehrkräfte, Bestätigung der Schulleitung, Einzelnachweise zu den zu fördernden Fächern (3) Bestätigung der Lehrkräfte, Bestätigung der Schulleitung, Fördervereinbarung (3) Bestätigung der Lehrkräfte, Bestätigung der Schulleitung, Beschluss der Zeugniskonferenz (2) Bestätigung der Schulleitung, Zeugnisse, Einzelnachweise zu den zu fördernden Fächern (2) Bestätigung der Schulleitung, Zeugnisse, Fördervereinbarung (1)
Zwei Nachweise (126)	Bestätigung der Lehrkräfte, Zeugnisse (82) Bestätigung der Lehrkräfte, Bestätigung der Schulleitung (31) Bestätigung der Lehrkräfte, Einzelnachweise zu den zu fördernden Fächern (4) Bestätigung der Lehrkräfte, Fördervereinbarung (3) Bestätigung der Schulleitung, Zeugnisse (3) Bestätigung der Lehrkräfte, Beschluss der Zeugniskonferenz (1) Zeugnisse, Einzelnachweise zu den zu fördernden Fächern (1) Bestätigung der Lehrkräfte, Zeugnisse (1)
Ein Nachweis (83)	Bestätigung der Lehrkräfte (64) Bestätigung der Schulleitung (19)

Quelle: Online-Erhebung, Frage IV.E.14

Die Frage, ob neben Gruppenangeboten der Lernförderung auch Einzelangebote gefördert werden, wird nahezu durchgängig bejaht. Lediglich neun Kommunen erklären,

dass bei ihnen keine Einzelangebote möglich sind. Als Kriterien für die Bewilligung für Einzelförderung wurden in der Regel Stellungnahmen der Schule über den Bedarf und/oder die Einhaltung der Kostenobergrenzen genannt.

Die Kostenobergrenzen wurden sowohl für Einzel- als auch Gruppenangebote erhoben. So wurden die Kommunen gebeten, sowohl Angaben zur maximalen Förderhöhe pro Zeiteinheit und Schüler/in, als auch zur Länge der Zeiteinheiten zu machen. Die vorliegenden Antworten sind jedoch wegen vieler fehlender Werte und mangelnder Vergleichbarkeit nur begrenzt verwertbar.

Des Weiteren wurde danach gefragt, ob der Leistungsträger bei der Lernförderung bestimmte Höchstgrenzen in Form eines bestimmten monetären Betrags pro Monat, einer maximalen Anzahl von Förderterminen pro Monat, einer bestimmten Anzahl von Fächern oder einer bestimmte Obergrenze bei der Gruppengröße festgesetzt hat. Wie Tabelle III.7-15 zeigt, gibt es solche Höchstgrenzen in insgesamt 144 Fällen.

Tab. III.7-15: Existenz von Höchstgrenzen bei der Lernförderung

	Regelungen Höchstgrenzen Lernförderung			
	Ja		Nein	
	N	%	N	%
Landkreis	97	67,4	148	78,7
Kreisfreie Stadt	47	32,6	40	21,3
Mit Jobcenter in zKT	45	31,3	45	23,9
Mit Jobcenter in gE	99	68,8	143	76,1
Gesamt	144	100	188	100

Quelle: Online-Befragung 2013, Fragen IV.E.11, I.2 und I.3, N=332

Wie Tabelle III.7-15 verdeutlicht, sind kreisfreie Städte und zugelassene kommunale Träger bei der Festsetzung solcher Höchstgrenzen überrepräsentiert. Am häufigsten werden dabei Höchstgrenzen bezüglich der Termine pro Monat (82) und der Anzahl der Fächer (77) genannt. Bei den Terminen pro Monat ergibt sich eine große Spannbreite – von vier bis zu 40 Terminen.⁴² Die Obergrenze bei der Anzahl der Fächer liegt in 50 Fällen bei zwei Fächern, in 24 Fällen bei drei Fächern.

Bei der Prüfung der „Geeignetheit“ der Leistungsanbieter gaben 204 Leistungsträger an, dass sie selbst (zumindest auch) diese Prüfung durchführen, in 102 Fällen wird sie durch die Schulen durchgeführt und in 79 Fällen durch Dritte (Mehrfachnennungen waren möglich). In diesen Fällen wurden häufig auch die Eltern als Prüfinstanz für Anbieter genannt. Bei der Prüfung werden folgende Unterlagen angefordert:

- Polizeiliches Führungszeugnis (in 75 Fällen),

⁴² Aus den Freitextantworten geht jedoch hervor, dass zum Teil eine Höchstgrenze pro Monat bzw. pro Schuljahr angegeben wurde.

- Gesundheitszeugnis (in zwei Fällen),
- Nachweis der fachlichen Eignung (in 216 Fällen), vor allem durch die Vorlage von Zeugnissen und Abschlüssen bei Einzelpersonen und /oder
- „Sonstiges“ (in 98 Fällen), wobei hier viele inhaltliche Überschneidungen zu den vorhergehenden Kategorien bestehen.).

Neben gewerblichen Anbietern (322 Fälle) kommen ältere Schüler/innen (274 Fälle) und ehemalige Lehrkräfte in Frage. Eltern wurden nur in 28 Fällen genannt. 112 Leistungsträger nennen noch weitere Anbieter, insbesondere Student/inn/en.

Im Gegensatz zu den bislang beschriebenen Leistungsarten liegen für die Lernförderung deutlich mehr Problembeschreibungen vor (vgl. Tab. III.7-16). Insgesamt 112 Kommunen berichteten von Problemen mit der Umsetzung der Lernförderung. Viele bemängelten zunächst, dass die Antragserfordernisse zu kompliziert und umfangreich seien. Die erforderlichen Dokumente, die die Notwendigkeit der Lernförderung belegen können, seien eine hohe Herausforderung. In manchen Kommunen müssen diese auch für jeden Folgeantrag wieder vorgelegt werden. Da der Bewilligungszeitraum aber in vielen Fällen kürzer sei als der Bedarf, werde der Aufwand hierdurch zusätzlich erhöht.

Ein zweiter wichtiger Aspekt ist, dass die Kommunen die Leistung zwar bewilligen müssen, trotz der umfangreichen Dokumente aber einerseits oft nicht beurteilen könnten, ob die Leistung wirklich notwendig ist und ob es sich damit um die gesetzlich angedachte Leistung oder um einfache Nachhilfe handelt. Andererseits kann häufig nicht beurteilt werden, ob die für Lernförderung einzusetzenden Fachkräfte wirklich qualifiziert sind. Aus diesem Grund bezeichneten sich manche Leistungsstellen als Bewilligungsinstanz ohne Prüfmöglichkeit.

Die meisten der Beiträge, die in Tabelle III.7-16 unter dem Oberbegriff „unklare gesetzliche Vorgaben“ bei der Umsetzung von Lernförderung zusammen gefasst sind, drehen sich um die Präzisierung der im Gesetz verwandten Begriffe „angemessen“, „geeignet“ und „zusätzlich erforderlich“ (§ 28 Abs. 5 SGB II). Bei der konkreten Nachfrage, an welchen Kriterien sich die Kommune im Hinblick auf die Definition der „wesentlichen Lernziele“ orientiert, antworteten 129 kommunale Leistungsträger mit einem Hinweis auf landesrechtliche Vorgaben oder Arbeitshilfen der Länder, des Städtetages oder des Deutschen Vereins, ohne genauer darauf einzugehen, was genau diese Vorgaben oder Hinweise inhaltlich vorsehen. 95 Leistungsträger nannten die Versetzungsgefährdung als wesentliches Kriterium, bzw. bei Schularten, in denen keine Versetzung ansteht, die allgemeine Erreichung der Lernziele. Bei weiteren 29 ist die Versetzung nicht das allein entscheidende Kriterium: Auch eine Chancenverbesserung könne akzeptiert werden, insbesondere die der Chancen auf einen Ausbildungsplatz. In einigen Antworten wird darauf hingewiesen, dass Eigenverschulden an den Lerndefiziten ausdrücklich ausgeschlossen sein muss bzw. dass zusätzlich zu der prognostizierten Versetzungsgefährdung auch eine Prognose vorliegen muss, wie die Lernförderung den Status verändern wird.

Die „Probleme im Ablauf“ beziehen sich vor allem auf fehlende Unterlagen, die zur Prüfung/Bewilligung erforderlich seien und darauf, dass sich Lehrkräfte nicht ausreichend kümmern. Unter „fehlender Information“ ist z.B. die Angabe zugeordnet, dass oftmals der Unterschied zwischen Nachhilfe und erforderlicher Lernhilfe nicht bekannt ist. In dieser Kategorie sind aber auch Klagen darüber enthalten, dass Lehrkräfte nicht ausreichend informiert sind und Eltern falsche Angaben machen, die von der Leistungsstelle korrigiert werden müssen.¹⁸ Leistungsträger – vor allem aus dem ländlichen Raum – geben schließlich an, dass das Angebot an Lernförderungseinrichtungen nicht ausreichend sei.

Tab. III.7-16: Probleme bei der Umsetzung der BuT-Leistung für Lernförderung

	Häufigkeit	Prozent
Keine Probleme	107	31,5
Keine Antworten	82	24,1
Antragserfordernisse (zu viel, zu kompliziert)	46	13,5
Probleme im Ablauf	30	8,8
Unklare gesetzliche Vorgaben	20	5,9
Bedarfsdeckung	18	5,3
Qualitätskontrolle schwierig	16	4,7
Fehlende Informationen	5	1,5
Sonstiges	16	4,7
Gesamt	340	100

Quelle: Online-Befragung 2013, Frage IV.E.19.

Zu diesen Problemanmeldungen passen die Anmerkungen zu Verbesserungspotenzialen bei der Lernförderung (vgl. Tab. III.7-17). Da sich Kommunen damit inhaltlich überfordert sehen, die Notwendigkeit und Angemessenheit der Förderung einzuschätzen, regen 42 Leistungsträger an, dass die Abwicklung komplett an die Schulen bzw. Bildungsbehörden abgegeben werden solle.

Tab. III.7-17: Verbesserungswünsche zur BuT-Leistung für Lernförderung

	Häufigkeit	Prozent
Keine Antwort	187	55
Gesetzesebene	57	16,8
Abwicklung komplett über Schulen/Bildungsbehörden	42	12,4
Veränderte Leistungsprozess	30	8,8
Kooperation mit Leistungsanbietern/Schule	5	1,5
Sonstiges	19	5,6
Gesamt	340	100

Quelle: Online-Befragung 2013, Frage IV.E.20.

Für die Leistungsstelle bedeute es Verwaltungsaufwand, der sich letztlich darauf beschränkt, die Unterlagen auf Vollständigkeit zu prüfen, ohne aber Einhaltung der ge-

setzlichen Vorgaben beurteilen zu können. Die Unklarheit darüber, was als erforderlich und angemessen und zusätzlich angesehen wird, veranlasst 57 Leistungsträger, sich Veränderungen auf gesetzlicher Ebene zu wünschen.

Unter „Sonstiges“ einige Beiträge zugeordnet, die betonten, dass die ausreichende Förderung jedes einzelnen Kindes Aufgabe der Schule sei. Daher müsse zunächst grundsätzlich gefragt werden, wie die Schulen ihrer Aufgabe besser gerecht werden können.

III.7.6 Gemeinschaftliche Mittagsverpflegung

Insgesamt 56 Kommunen (das entspricht einem Sechstel der antwortenden Leistungsträger) gaben an, dass der Eigenanteil von einem Euro, der den Leistungsberechtigten für gemeinschaftliche Mittagsverpflegung berechnet wird, übernommen werde: In 34 Fällen durch freiwillige kommunale Leistungen, in zwei Fällen durch Stiftungen. Unter den verbleibenden 20 Kommunen, die „Sonstiges“ als Finanzierungsquelle angegeben haben, schränkten einige ein, dass die Übernahme des Eigenanteils nicht für alle, sondern nur für Kinder in Kindertagesstätten und in der Tagespflege gelte. Andere nannten private Spender/innen oder Wohlfahrtsverbände und Fördervereine, die den Eigenanteil übernehmen.

Einige wenige Kommunen sprachen die Bedarfsdeckung als Problem an. Wie die Schätzungen der Kommunen in Tabelle III.7-18 zeigen, ist weder in allen Schulen und Kindertagesstätten noch bei allen Tagespflegeeinrichtungen bzw. Tagesmüttern/-vätern eine Mittagsverpflegung verfügbar. Die Spannweite reicht 5 % Schulen und Kitas mit Essensangebot bis zu einem vollständigen Angebot. Bei den Schulen liegt der Median bei 75 %, d.h. die Hälfte der Kommunen, die hierzu Einschätzungen abgaben, geht davon aus, dass Drei Viertel der Schulen und mehr Mittagessen anbieten. Bei den Kitas und den Tagespflegeeinrichtungen liegt der Median mit 90% deutlich höher.

Tab. III.7-18: Anteile der Schulen, Kitas und Tagespflegeeinrichtungen/ Tagesmütter mit gemeinschaftlicher Mittagsverpflegung

	Schule	Kita	Tagesmütter/ Tagespflege
N	275	262	184
Mittelwert in %	70,5	81,8	69,6
Median in %	75,0	90,0	90,0
Minimum in %	5,0	5,0	0,0
Maximum in %	100	100	100

Quelle: Online-Befragung 2013, Frage IV.F.12 und 13

Je höher der Anteil der potenziell Leistungsberechtigten in einer Kommune ist, desto höher ist der Anteil der Einrichtungen, die eine gemeinschaftliche Mittagsverpflegung anbieten (vgl. Tabelle III.7-19).

60 % der befragten kommunalen Leistungsträger erstatten im Rahmen der BuT-Leistungen das Hortmittagessen auch in Ferienzeiten. Aus den Bewertungen zur gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung ergibt sich, dass die Abwicklung insbesondere in Kommunen mit vielen verschiedenen Einrichtungen und verschiedenen Caterern als unübersichtlich und kompliziert angesehen wird. In einigen Kommunen muss mit jedem Caterer ein anderes Abrechnungsmodell verabredet werden. Zusätzlicher Aufwand entsteht teils für die Leistungsstelle, teils für die Leistungsanbieter durch die Erhebung des Eigenbeitrages von einem Euro (vgl. Tab. III.7-20).

Tab. III.7-19: Anteile der Schulen, Kitas, Tagespflegeeinrichtungen mit dem Angebot gemeinschaftlicher Mittagsverpflegung nach Potenzialdichte

		Schulen	Kitas	Tagespflege
		Mittelwert in %	Mittelwert in %	Mittelwert in %
Potenzialdichte	unter 10%	60,3	70,8	63,5
	10 bis unter 20%	70,8	83,8	65,5
	20 bis unter 30%	83,1	92,1	78,4
	30 bis unter 40%	73,1	84,9	99,2
	40 bis unter 50%	99,0	100	100
	über 50%	98,0	100	.

Quelle: Online-Befragung 2013, Fragen IV.F.12 und 13; Statistisches Bundesamt, Statistische Ämter der Länder und eigene sekundärstatistische Auswertungen.

Tab. III.7-20: Probleme bei der Umsetzung der BuT-Leistung für gemeinschaftliche Mittagsverpflegung“

	Häufigkeit	Prozent
Keine Probleme	128	37,6
Probleme mit Abwicklung/Hoher Aufwand	104	30,6
Keine Antwort	71	20,9
Eigenanteil	18	5,3
Probleme mit Anträgen/Folgeanträgen	8	2,4
Bedarfsdeckung	3	0,9
Inanspruchnahme nicht gewünscht	1	0,3
Sonstiges	7	2,1
Gesamt	340	100

Quelle: Online-Befragung 2013, Frage IV.F.14

Dieser Eigenanteil bzw. der Wunsch nach einem vereinfachten Abrechnungsverfahren stand auch im Zentrum der Anregungen für Veränderungen (vgl. Tab. III.7-21). So äußerten 46 Kommunen den Wunsch, den Eigenanteil abzuschaffen. Darüber hinaus wurde angeregt, dass auf eine Einzelerfassung in XSozial verzichtet werden solle. Wo ansonsten über Sammel listen mit den Leistungsanbietern abgerechnet wird, entstehe ein zusätzlicher Aufwand allein zu statistischen Zwecken. Solange eine Einzelerfassung notwendig sei, regten einige Kommunen eine Abrechnung über Pauschalen an. Andere sprachen sich dafür aus, dass die Schulen ein Budget für das Mittagessen zur

Verfügung gestellt bekommen sollten, über welches das Mittagessen abgewickelt werden könne. Unter „Sonstiges“ sind u.a. Antworten zusammen gefasst die grundsätzlich dafür plädieren, das Mittagessen für alle Schüler/innen unentgeltlich anzubieten.

Tab. III.7-21: Verbesserungswünsche zur BuT-Leistung für gemeinschaftliche Mittagsverpflegung

	Häufigkeit	Prozent
Keine Antwort	199	58,5
Eigenanteil abschaffen	46	13,5
Pauschalen einführen/vereinfachte Abrechnung	35	10,3
Längere Bewilligungszeiträume	6	1,8
Abwicklung über Schulen	17	5,0
Einheitliche Verfahren	4	1,2
Sonstiges	33	9,7
	340	100

Quelle: Online-Befragung 2013, Frage IV.F.15.

III. 7.7 Soziokulturelle Teilhabe

Bei der Leistungsart der soziokulturellen Teilhabe wurde zum einen nach der Möglichkeit des Ansparens von Leistungen gefragt. Dies ist in 326 der 329 antwortenden Kommunen möglich. Knapp zwei Drittel von ihnen beschränken die Möglichkeit des Ansparens von Leistungen auf den aktuellen Bewilligungszeitraum, gut ein Drittel gab an, dass das Ansparen auch über den aktuellen Bewilligungszeitraum hinaus möglich sei und die angesparte Summe bei bewilligten Folgeanträgen übertragen werden könne.

Zum anderen wurde nach der Übernahme von Angeboten externer Akteure an Schulen und Kindertagesstätten (z.B. Theaterworkshops, Selbstverteidigungskurse o.ä.) gefragt. 310 von 329 Kommunen übernehmen solche Kosten.

In 227 Fällen liegen Angaben zur Zahl der Leistungsanbieter vor, die den kommunalen Leistungsträgern bekannt sind. Die Zahlen reichen von null bis 3.000. Der Mittelwert liegt bei knapp 300 und der Median bei 158. Der Großteil der Leistungsträger hat es mit einem überschaubaren Anteil von Leistungsanbietern zur Förderung der soziokulturellen Teilhabe zu tun, eine kleinere Zahl von Kommunen jedoch mit sehr vielen.

Die meisten Probleme mit der Umsetzung der Leistungen zur soziokulturellen Teilhabe (vgl. Tab. III.7-22), betreffen die Abwicklung der Leistung. Aus Sicht der Kommunen, die Probleme anmelden, behindert vor allem das Sachleistungsprinzip einen reibungslosen Ablauf. Das wird z.B. darauf zurückgeführt, dass Vereine aufgrund mangelnder personeller Ressourcen auf einer Einzugsermächtigung zur Bezahlung des Vereinsbeitrages bestehen. Aber auch der Aufwand, ordnungsgemäße Bescheinigungen bei Familienbeiträgen zu erhalten, wird als groß und aus Sicht einiger Leistungsträger als

unverhältnismäßig beschrieben. Gerade in größeren Kommunen hätten die Fachkräfte zur Abrechnung der Leistung mitunter mit sehr vielen verschiedenen Leistungsanbietern zu tun, was einen hohen Verwaltungsaufwand zur Folge habe.

22 Kommunen wiesen daraufhin, dass die Leistungen in etlichen Fällen nicht die Kosten decken. Dies hat nicht nur mit höheren Beiträgen für Vereine oder Musikschulen zu tun, sondern auch mit erforderlichen Fahrtkosten, insbesondere in Flächenlandkreisen, die nicht erstattungsfähig sind.

Tab. III.7-22: Probleme bei der Umsetzung der Leistung für Soziokulturelle Teilhabe

	Häufigkeit	Prozent
Keine Probleme	117	34,4
Keine Antwort	83	24,4
Hoher Aufwand durch Sachleistungsprinzip	58	17,1
Leistung zu niedrig	22	6,5
Probleme im Ablauf	16	4,7
Hoher Aufwand durch verschiedene Anbieter	7	2,1
Stigmatisierung	7	2,1
Hoher Aufwand zur Erfassung	3	0,9
geringe Inanspruchnahme	2	0,6
Sonstiges	25	7,4
Gesamt	340	100

Quelle: Online-Befragung 2013, Frage IV.G.13

Tab. III.7-23: Verbesserungswünsche zur BuT-Leistung für soziokulturelle Teilhabe

Thematische Bereiche	Häufigkeit	Prozent
Keine Antwort	219	64,4
Geldleistung	58	17,1
Höhere Leistung	15	4,4
Abwicklung über Anbieter	11	3,2
Information	3	0,9
Klarstellung Ausrüstung	2	0,6
breitere Leistungspalette	1	0,3
Lösung interner Schnittstellen	1	0,3
Sonstiges	30	8,8
	340	100

Quelle: Online-Befragung 2013, Frage IV.G.14.

Die Mehrzahl Veränderungswünsche (vgl. Tabelle III.7-23) bezog sich auf die generelle Erlaubnis, Geldleistungen zu bewilligen. Hierdurch wäre es nach Ansicht der Kommunen möglich, auf gesonderte Vereinbarungen mit den Leistungsanbietern zur Abrechnung von Gutscheinen o.ä. zu verzichten. Ein kleinerer Teil wünschte sich grundsätzlich höhere Leistungen im Bereich der Leistungen zur soziokulturellen Teilhabe. Einige

wenige Kommunen sprachen sich dafür aus, die Abwicklung der Leistungen an die Leistungsanbieter zu übertragen.

III.8 Steuerung und Verwaltung

III.8.1 Steuerung

Angesichts des vorrangigen Sachleistungsprinzips und der potenziell auf mehrere Stellen verteilten Zuständigkeit in den unterschiedlichen Rechtskreisen und bei den unterschiedlichen Leistungsarten ist von einem hohem Steuerungs- und Koordinierungsbedarf bei der kommunalen Umsetzung der Bildungs- und Teilhabeleistungen auszugehen.

An der Einrichtung verschiedener Steuerungsinstrumente lassen sich dabei unterschiedliche Systematisierungsgrade und Gestaltungsstrategien im Umgang mit den besonderen Koordinations- und Steuerungsanforderungen ablesen. So kann beispielsweise die Existenz eines besonderen, koordinierenden Steuerungsgremiums ein Hinweis darauf sein, dass der Gestaltung von Qualitätsentwicklungsprozessen bei der Umsetzung der Bildungs- und Teilhabeleistungen eine besondere Bedeutung beigegeben wurde. Die Erstellung eines eigenen Gesamtkonzepts zu den Bildungs- und Teilhabeleistungen deutet darauf hin, dass in die kommunale Umsetzung der Leistungen strategische Überlegungen, Engagement und Planungsressourcen eingeflossen sind.

Über ein lokales Arbeits- oder Steuerungsgremium zur Koordinierung der Erbringung der BuT-Leistungen außerhalb der bereits bestehenden kommunalen Rats- bzw. Kreistagsausschüsse verfügen knapp 23% der Leistungsträger. Die Differenzierung zwischen Landkreisen und kreisfreien Städten sowie zwischen Kommunen mit Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung (gE) und Kommunen mit Jobcenter in zugelassener kommunaler Trägerschaft (zkT) ergibt dabei nur geringfügige Unterschiede (Tabelle III.8-1).

Tab. III.8-1: Lokales koordinierendes Arbeits- oder Steuerungsgremium

		Ja		Nein		Gesamt
		N	%	N	%	
Landkreise	mit Jobcenter zkT	17	22,4	59	77,6	76
	mit Jobcenter gE	37	21,5	135	78,5	172
Kreisfreie Städte	mit Jobcenter zkT	4	26,7	11	73,3	15
	mit Jobcenter gE	18	24,3	56	75,7	74
gesamt		76	22,5	261	77,2	338

Quelle: Onlineerhebung 2013, Frage II.A.1.

Anmerkung: Eine Antwort in einem zusammengeführten Erhebungsbogen wurde aufgrund divergierender Angaben von Kommune und Jobcenter ausgeschlossen.

In den betreffenden Arbeits- oder Steuerungsgremien sind fast ausschließlich verschiedene kommunale Verwaltungseinheiten und die Jobcenter vertreten, mehrheitlich ausschließlich auf der Leitungsebene, in einer kleineren Zahl von Kommunen auf Leitungs- und Arbeitsebene. Nur sieben Kommunen gaben auch Dritte (Vertreter/inn/en von Verbänden, Vereinen und sonstige Multiplikator/inn/en) als Beteiligte an.

Tabelle III.8-2 zeigt die Verteilung der kommunalen Leistungsträger hinsichtlich der Frage, ob ein entwickelt wurde. Rund 31 % der Kommunen haben ein rechtskreisübergreifendes Gesamtkonzept für die Erbringung von BuT-Leistungen entwickelt und schriftlich fixiert. In kreisfreien Städten findet sich ein solches Konzept dabei häufiger als in Landkreisen.

Tab III.8-2: Lokales, rechtskreisübergreifendes Gesamtkonzept

		Ja		Nein		Gesamt
		N	%	N	%	N
Landkreise	mit Jobcenter zkT	22	28,9	54	71,1	76
	mit Jobcenter gE	50	29,2	121	70,8	171
Kreisfreie Städte	mit Jobcenter zkT	5	33,3	10	66,7	15
	mit Jobcenter gE	25	33,8	49	66,2	74
Gesamt		102	30,5	234	70,1	334

Quelle: Online-Befragung 2013, Frage II.A.2

Weniger als die Hälfte der Kommunen (44 %) steuert die Erbringung der BuT-Leistungen entweder über ein Gesamtkonzept oder über ein Arbeits- oder Steuerungsgremium (Tabelle III.8-3). Nur elf Prozent der Leistungsträger verwendet beide Steuerungsinstrumente, deutlich häufiger kommen sie alternativ zur Anwendung. In 56% der Kommunen wurde für die BuT-Leistungen offenbar kein besonderes, zusätzliches Steuerungsinstrument geschaffen.

Eine wichtige Funktion bei der operativen Steuerung haben schriftlich fixierte Arbeitsanleitungen zur Erbringung der BuT-Leistungen. Wie aus Tabelle III.8-4 ersichtlich wird, verfügen 238 Kommunen (rund 71 %) über eine solche schriftlich fixierte Arbeitsanleitung, die sich meist (in 207 Kommunen oder 61 %) auf alle Rechtskreise erstreckt. In 31 Kommunen bestehen solche Arbeitshilfen nur für einzelne Rechtskreise, teils unter Einschluss des SGB II, teils ohne Berücksichtigung des SGB II. Vereinzelt findet sich eine Beschränkung auf bestimmte Leistungsarten.

Bei den Landkreisen mit Jobcentern in zugelassener kommunaler Trägerschaft (zkT) liegt der Anteil mit Arbeitsanleitungen um 14 Prozentpunkte höher als bei Landkreisen mit Jobcentern in gemeinsamer Einrichtung (gE).

Tab. III.8-3: Besondere Steuerungsinstrumente für BuT-Leistungen

	Häufigkeit	Prozent
Arbeits-/Steuerungsgremium oder schriftliches Gesamtkonzept	148	43,5
Davon:		
Beides	37	10,9
nur Arbeits-/Steuerungsgremium	47	13,8
nur schriftliches Gesamtkonzept	64	18,8
Weder Arbeits-/Steuerungsgremium noch Gesamtkonzept	186	54,7
fehlend	6	1,8

Quelle: Onlineerhebung 2013, Frage II.A.1 und II.A.2.

Tab. III.8-4: Schriftlich fixierte Arbeitsanleitungen nach Art des Leistungsträgers und SGB-II-Trägerschaft

		schriftlich fixierte lokale Arbeitsanleitungen						
		Nein		Ja, für alle Rechtskreise.		Ja, für einzelne Rechtskreise, und zwar:		
		N	%	N	%	N	%	Gesamt
Landkreis	mit Job- center zkT	16	21,1	45	59,2	15	19,7	76
	mit Job- center gE	61	35,7	101	59,1	9	5,3	171
Kreisfreie Stadt	mit Job- center zkT	3	20	10	66,7	2	13,3	15
	mit Job- center gE	17	23,3	51	69,9	5	6,8	73
	gesamt	97	28,8	207	61,4	31	44,7	337

Quelle: Onlineerhebung 2013, II.A.3, I.2 und I.3.

Für die lokale Umsetzung der BuT-Leistungen können die Bundesländer je nach Aufsichtsregeln Empfehlungen aussprechen oder Vorgaben erlassen. Insgesamt nutzen die Länder nach Angaben der Kommunen häufiger Arbeitshilfen und Empfehlungen

(71 %) als verbindliche Vorgaben (18 %). Die Angaben der Kommunen aus den einzelnen Bundesländern zeigen zum einen, dass die Länder mit unterschiedlichen Instrumenten auf die kommunale Umsetzungspraxis einwirken und zum anderen, dass Kommunen aus dem jeweils gleichen Bundesland den Charakter der gleichen Unterlagen mehr oder weniger unterschiedlich bewerten. Von den 244 Kommunen, die auf Arbeitshilfen und Empfehlungen des Landes verweisen, haben 44 % diese für die lokale Ebene für verbindlich erklärt.

Vereinbarungen mit Leistungsanbietern zum Verfahren der Leistungserbringung

Aufgrund des Sachleistungsprinzips sind Kommunen bei der Umsetzung des Bildungs- und Teilhabepaketes in starkem Maße auf Dritte angewiesen. Dies betrifft nicht nur deren Funktion als Multiplikator/inn/en, die bereits in Kapitel III.2 dargestellt wurde, sondern auch ihre Rolle als Leistungsanbieter. Die Frage, welche Leistungen als BuT-Leistungen gefördert werden können, hängt auch von der Verfügbarkeit und Gestaltung des Angebotes ab. Die Kommune kann dabei in beschränktem Umfang Einfluss auf die lokale Angebotslandschaft und die Leistungserbringung nehmen: Steuerungsmöglichkeiten der Kommune bestehen sowohl bei der Anwendung von Kriterien für förderfähige Angebote als auch bei der Gestaltung der Finanzierungsbeziehungen zwischen Leistungsträger und Leistungsanbietern. Als Instrumente können dabei schriftliche Vereinbarungen zwischen kommunalem Leistungsträger und Anbietern eingesetzt werden, die Verfahrensregeln der Leistungserbringung zum Gegenstand haben. Mit einer solchen Formalisierung können Kommunen die Prozesse der BuT-Leistungserbringung optimieren und auch auf die Verlässlichkeit und Qualität des vorgehaltenen Angebotes Einfluss nehmen.

Tab. III.8-5: Schriftliche Vereinbarungen zwischen Leistungsträgern und Anbietern

		Ja		Nein		Gesamt
		N	Zeilen-prozent	N	Zeilen-prozent	
Landkreis	Mit Jobcenter zkT	19	25,0	57	75,0	76
	Mit Jobcenter gE	48	27,7	125	72,3	173
	Alle Landkreise	67	26,9	182	73,1	249
Kreisfreie Stadt	Mit Jobcenter zkT	9	60	6	40	15
	Mit Jobcenter gE	34	45,9	40	54,1	74
	Alle Städte	43	48,3	46	51,7	89
Gesamt		110	32,5	228	67,5	338

Quelle: Onlineerhebung 2013, Fragen II.A.4, I.2 und I.3.

Ein Drittel der Kommunen hat schriftliche Vereinbarungen zum Verfahren der Leistungserbringung mit Anbietern geschlossen. Dies gilt für ein Viertel der Landkreise, aber für die Hälfte der Städte.

Kommunen, die schriftliche Vereinbarungen mit Anbietern getroffen haben, setzen dieses Instrument in den verschiedenen Leistungsbereichen in unterschiedlichem Ausmaß ein. Vor allem für die Mittagsverpflegung und die Lernförderung wurden schriftliche Vereinbarungen zum Verfahren der Leistungserbringung getroffen. Aber auch im Bereich der soziokulturellen Teilhabe haben etwa die Hälfte aller Kommunen, die dieses Instrument nutzen, Vereinbarungen abgeschlossen.

Tab. III.8-6: Schriftliche Vereinbarungen mit Leistungsanbietern nach Leistungsarten

	Anzahl	%
Eintägige Ausflüge	27	24,5
Mehrtägige Fahrten	21	19,1
Schülerbeförderung	21	19,1
Gemeinschaftliche Mittagsverpflegung	88	80,0
Lernförderung	74	67,3
soziokulturelle Teilhabe	50	45,5

Quelle: Onlineerhebung 2013, Frage II.A.4.1, N=110.

III.8.2 Verwaltung

Zentrale Einheiten

Ob eine zentrale Verwaltungseinheit für die BuT-Leistungen besteht, kann nicht nur für die Verwaltungsverfahren, sondern auch für die Inanspruchnahme von BuT-Leistungen bedeutsam sein. So ist etwa vorstellbar, dass durch die Existenz einer solchen zentralen Verwaltungseinheit die Bearbeitungsdauer von Anträgen verkürzt wird, was wiederum zu einer Erhöhung der Inanspruchnahme der Leistungen führen könnte. Aus Tabelle III.8-7 wird deutlich, dass knapp die Hälfte aller Kommunen über eine solche zentrale Einheit verfügt. Allerdings lässt sich aus den Daten der Befragung nicht ablesen, welche Aufgaben diese zentralen Einheiten im Detail haben. 188 Kommunen nennen eine zentrale Einheit, die für die statistische Erfassung zuständig ist.⁴³ In 102 dieser Fälle gibt es ebenfalls eine zentrale Verwaltungseinheit.

⁴³ Frage III.C.1 lautete: „Werden die Daten zur Erbringung der BuT-Leistungen für alle Rechtskreise von einer zentralen Einheit Statistik / Sozialberichterstattung gebündelt erfasst?“

Tab. III.8-7: Bestehen einer zentralen Verwaltungseinheit

	Häufigkeit	Prozent
Zentrale Verwaltungseinheit	161	48,2
Keine zentrale Verwaltungseinheit	173	51,8
Gesamt	334	100

Quelle: Online-Befragung 2013, Frage II.C.1.

Einsatz von Software

Für die Erfassung der BuT-Leistungsdaten werden alle im Bereich der Sozialleistungen gängigen IT-Verfahren genutzt. In den Jobcentern in gemeinsamer Einrichtung kommt verpflichtend A2LL zum Einsatz. Der Einsatz der anderen IT-Verfahren streut breit über die Jobcenter in zugelassener kommunaler Trägerschaft und die anderen Ämter. Eine Übersicht über die verwendeten IT-Verfahren gibt Tabelle III.8-8.

Tab. III.8-8: IT-Verfahren zur Erfassung der BuT-Leistungsdaten nach Rechtskreisen

		SGB II	WoG	KindZ	SGB XII	AsylbLG
AKDN- sozial	N	9	27	27	28	31
	%	2,6	7,9	7,9	8,2	9,1
A2LL	N	164	0	0	0	0
	%	48,2	0	0	0	0
compASS	N	12	9	9	9	9
	%	3,5	2,6	2,6	2,6	2,6
LÄMMkom	N	25	46	45	44	41
	%	7,4	13,5	13,2	12,9	12,1
Open PROSOZ	N	60	113	113	113	108
	%	17,6	33,2	33,2	33,2	31,8
Prosoz	N	15	31	31	36	37
	%	4,4	9,1	9,1	10,6	10,9
OK.Sozius	N	12	42	43	45	41
	%	3,5	12,4	12,6	13,2	12,1
Fachverfahren anderer Anbieter	N	11	23	23	20	18
	%	3,2	6,8	6,8	5,9	5,3

		SGB II	WoG	KindZ	SGB XII	AsylbLG
Eigene Fachverfahren bzw. Datenbanken	N	12	19	19	15	14
	%	3,5	5,6	5,6	4,4	4,1
Sonstiges	N	7	19	19	18	23
	%	2,1	5,6	5,6	5,3	6,8
Divergierende Antworten	N	2				
	%	0,6				
	Gesamt	329	329	329	328	322

Quelle: Online-Befragung 2013, Frage III.C.2.

Tabelle III.8-9 weist aus, dass 35 % der Kommunen ein einheitliches IT-Verfahren für alle Rechtskreise nutzen. In Kommunen mit Jobcentern in gemeinsamer Trägerschaft unterscheiden sich die IT-Verfahren für das SGB II und die anderen Rechtskreise. In 163 dieser Kommunen wird aber für alle Rechtskreise außer dem SGB II dasselbe Verfahren genutzt. In 57 Kommunen (16,8 %) kommt auch in den anderen Rechtskreisen unterschiedliche Software zum Einsatz.

Tab. III.8-9: Einheitlichkeit der Software zur Erfassung der BuT-Leistungsdaten

	Häufigkeit	Prozent
Einheitliche Software für alle Rechtskreise	120	35,3
Einheitliche Software ohne SGB II	163	47,9
Unterschiedliche Software für die Rechtskreise	57	16,8
Gesamt	340	100

Quelle: Online-Befragung 2013, Frage III.C.2, eigene Berechnungen

Schnittstellen im Verwaltungsverfahren

Mögliche Probleme können im Verwaltungsverfahren durch technische Schnittstellen bzw. Medienbrüche entstehen. 57 % der Kommunen sehen sich jedoch nicht mit solchen Schnittstellen konfrontiert (vgl. Tab. III.8-10). Bei diesen Kommunen sind alle Prozessschritte in einem Verwaltungsverfahren integriert. Technische Schnittstellen benannten 37 % der Kommunen. 23 % gaben Medienbrüche im Verwaltungsverfahren an.

Tab. III.8-10: Schnittstellen im Verwaltungsverfahren

	Häufigkeit	Prozent
Alle Prozessschritte in einem Verwaltungsverfahren	195	57,4
Technische Schnittstellen im Verwaltungsverfahren	124	36,5
Medienbrüche im Verwaltungsverfahren	79	23,2
Unbekannt, ob Schnittstellen im Verwaltungsverfahren	9	2,6

Quelle: Online-Befragung 2013, Frage II.C.11, N=340

III.9 Rahmenbedingungen

III.9.1 Vorrangige Leistungen

Um Aussagen über die Inanspruchnahme von BuT-Leistungen treffen zu können, ist es unabdingbar zu wissen, ob und wenn ja welche vorrangigen Leistungen existieren. Wenn ein Bedarf über vorrangige Leistungen vollständig gedeckt wird, müsste die Inanspruchnahmequote für die betreffende BuT-Leistung gleich null sein. Trotzdem wäre der Bedarf in diesem Fall gedeckt.

Die nachfolgende Tabelle zeigt deutlich, dass vorrangige Leistungen am häufigsten bei der Schülerbeförderung anzutreffen sind. Dies ist auf viele kommunale und/oder Landesregelungen für die Erstattung von Fahrtkosten zur Schule zurück zu führen. Sie regeln die Erstattung von Schülerbeförderungskosten unter ähnlichen Bewilligungskriterien wie die BuT-Leistung oder gelten allgemein für alle Schüler/innen, die einer Schülerbeförderung bedürfen. Ein Beispiel für eine entsprechende Landesregelung ist das Schulwegkostenfreiheitsgesetz in Bayern. Tabelle III.9-1 zeigt die Existenz vorrangiger Leistungen differenziert nach Leistungsarten. In Tabelle III.9-2 sind ergänzend die Finanzierungsquellen der vorrangigen Leistungen genannt.

Tab. III.9-1: Existenz vorrangiger Leistungen

	Vorrangige Leistungen		Keine vorrangigen Leistungen		Gesamt
	N	%	N	%	
Ausflüge	24	7,1	309	90,9	333
Klassenfahrten	23	6,8	309	90,9	332
Schulbedarf	4	1,2	328	96,5	332
Schülerbeförderung	196	57,6	133	39,1	329
Lernförderung	52	15,3	278	81,8	330
Mittagsverpflegung	27	7,9	303	89,1	330
Soziokulturelle Teilhabe	41	12,1	289	85,0	330

Quelle: Online-Befragung 2013, Fragen IV.A-G.1.

Die Nennungen zu „Sonstiges“ bei den verschiedenen Leistungsarten unterscheiden sich deutlich. Bei eintägigen Ausflügen und mehrtägigen Klassenfahrten werden neben einigen wenigen Stiftungen vor allem Fördervereine genannt. Inwieweit diese rein rechtlich tatsächlich als vorrangige Leistungen bezeichnet werden können, lässt sich nicht abschließend klären. In einigen Fällen nehmen sie aber offenbar eine Ersatzfunktion ein. Bei der Lernförderung werden zusätzlich zu unentgeltlichen Förderangeboten auch Förderungen nach dem SGB VIII genannt, die bei entsprechenden Voraussetzungen als vorrangige Leistung in Betracht kommen. Bei der gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung werden neben einzelnen Kommunen, Stiftungen und Elterninitiativen in Einzelfällen ebenfalls Leistungen nach dem SGB VIII genannt. Bei den Leistungen zur soziokulturellen Teilhabe werden vor allem Vergünstigungen (bzw. komplette Bei-

tragsfreiheit) von Vereinen oder durch bestimmte kommunale Pässe für z.B. SGB II-Leistungsberechtigte angeführt.

Tab. III.9-2: Finanzierung vorrangiger Leistungen

	Komm. Leist		Land		Sonstiges	
	N	%	N	%	N	%
Ausflüge	9	37,5	2	8,3	14	58,3
Klassenfahrten	9	39,1	1	4,3	14	60,9
Schulbedarf[1]	1	25	1	25	2	50
Schülerbeförderung	53	27	118	60,2	50	25,5
Lernförderung	8	15,4	17	32,7	35	67,3
Mittagsverpflegung	18	66,7	3	11,1	7	25,9
Soziokulturelle Teilhabe	25	61	4	9,8	19	46,3

Quelle: Online-Befragung 2013, Fragen IV.A-G.1.1, Mehrfachnennungen möglich.

III.9.2 Angebotsseite und Veränderung der Nutzung

Bereits vor Einführung des Bildungs- und Teilhabepakets wurden – auf anderer Rechtsgrundlage, in anderer Form und in lokal unterschiedlichem Umfang – soziale Leistungen für Kinder und Jugendliche aus armen Familien durch freiwillige kommunale Leistungen, Landesmittel oder verschiedene private Initiativen gefördert.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie sich die Einführung der gesetzlichen BuT-Leistungen auf den Umfang lokaler Bildungs- und Teilhabeangebote ausgewirkt hat. Gut die Hälfte der kommunalen Leistungsträger gaben an, der Umfang sei konstant geblieben, 29 % gaben an, er habe sich insgesamt erhöht und 17 % konnten dies nicht beurteilen.

Tab. III.9-3: Veränderung des Umfangs lokaler Bildungs- und Teilhabeangebote

Der Umfang lokaler Bildungs- und Teilhabeangebote (hat sich)...	Häufigkeit	Prozent
... erhöht	97	29,1
... blieb konstant	180	54,1
... verringert	1	0,3
Keine Angabe möglich	55	16,5
	333	100

Quelle: Online-Befragung 2013, Frage II.D.1.

In den zugehörigen Freitextantworten zeigt sich folgendes Bild der Veränderungen in den lokalen Angebotsstrukturen:

- Im Bereich der Lernförderung nehmen viele Kommunen einen quantitativen Zuwachs von Angeboten privater Anbieter wahr. Im Bereich der schulnahen Lernför-

derung scheinen hingegen die gesetzlichen und untergesetzlichen Regeln teilweise zu Schwierigkeiten im Aufbau dieser Angebote geführt zu haben.

- Im Bereich der soziokulturellen Teilhabe wurde von einer Zunahme der Vielfalt der Angebote berichtet. Insbesondere wurden aus Sicht einiger Kommunen neue Angebote im Bereich von schulischen Arbeitsgemeinschaften und Ferienfreizeiten entwickelt.
- Beim gemeinschaftlichen Mittagessen wurde ein Zuwachs der Angebote mit dem Ausbau der Ganztagsbetreuung und dem Rechtsanspruch auf Kinderbetreuung, also mit veränderten Rahmenbedingungen jenseits der BuT-Leistungen in Verbindung gebracht.
- Insgesamt wurde berichtet, dass vormals kostenlose Angebote wegen der BuT-Leistungen Marktpreise erhielten bzw. die Kosten bestimmter Angebote in den Bereichen Mittagessen, Teilhabe, Klassenfahrten an die Konditionen der BuT-Leistungen angepasst wurden.

Die Leistungsträger wurden ebenfalls gebeten, eine Einschätzung zu treffen, wie sich die Zahl der Kinder, Jugendlichen und jungen Erwachsenen verändert hat, die Zugang zu lokalen Bildungs- und Teilhabeangeboten haben. Hier gab mit 63 % die Mehrheit der kommunalen Leistungsträger an, dass sich die Zahl erhöht habe (vgl. Tabelle III.9-4).

Tab. III.9-4: Veränderung der Anzahl Jugendlicher mit Zugangschancen zu Bildungs- und Teilhabeangeboten

Diese Zahl der Kinder und Jugendlichen mit Zugangschancen hat sich	Häufigkeit	Prozent
... erhöht	209	63,1
... blieb konstant	57	17,2
... verringert	4	1,2
Keine Angabe möglich	61	18,4
	331	100

Quelle: Online-Befragung 2013, Frage II.D.2

Anmerkung: Neben fehlenden Werten wurden die Werte von fünf der aus den Antworten von Kommune und Jobcenter zusammengeführten Fragebögen wegen divergierender Angaben nicht ausgewiesen.

In den Freitextantworten zu dieser Frage zeigen sich je nach Leistungsarten unterschiedliche Einschätzungen:

- Im Bereich der soziokulturellen Teilhabe wurde betont, dass leistungsberechtigte Kinder und Jugendliche auch vor der Einführung der BuT-Leistungen Zugang zu Vereinen hatten: „Wer vorher schon im Verein war, ist auch weiterhin Mitglied.“. Teilweise werde aber aus den Anträgen aber auch ersichtlich, dass neue Vereins-

mitgliedschaften eingegangen wurden. Zugleich wurde von einer verstärkten Nutzung von Ferienfreizeiten berichtet.

- Bei den schulnahen BuT-Leistungen lauten positive Aussagen: „Die Lernförderung wird gut nachgefragt. Auch können Kinder in vollem Umfang an Schulfahrten und Ausflügen teilnehmen. Hier ist besonders ein Anstieg bei der Teilnahme an Schüleraustausch-, Ski- oder AG-Fahrten zu erkennen.“ Eher skeptisch heißt es dagegen: „Am meisten Zugangschancen sind wohl in den Bereichen soziokulturelle Teilhabe (Freizeiten) und Lernförderung geschaffen worden. Allerdings hat der Gesetzgeber genau bei der Lernförderung (dem mehr oder weniger einzigen Bildungsaspekt des Bildungs- und Teilhabepakets) ein sehr bürokratisches und leider restriktives Verfahren geschaffen!“ Oder: „Im Bereich Mittagessen ist sogar eher von einem Rückgang auszugehen. Mit Einführung des BuT ist die Förderung über die X-Stiftung weggefallen und damit auch ein sehr unbürokratischer Zugang zu vergünstigtem Mittagessen. Vor allem Schwellenhaushalte haben davon profitiert und fallen jetzt aus der Förderung heraus, weil das Mittagessen allein meistens nicht bedarfsauslösend wirkt. Einige Schulen haben in diesem Bereich daher einen deutlichen Rückgang beim Mittagessen festgestellt.“

Ob Angebote fehlen, um die Bedarfe der Leistungsberechtigten zu decken⁴⁴, verneinte mit 4 % die große Mehrheit der befragten Kommunen. Gut 16 % der kommunalen Leistungsträger waren der Meinung, dass Angebote fehlen. Tabelle III.9-5 zeigt dabei, dass fehlende Angebote häufiger in Landkreisen häufiger genannt werden als in kreisfreien Städten.

Tab. III.9-5: Fehlende Angebote zur Deckung des Bedarfes

Art des Leistungsträgers	Fehlende Angebote				
	Ja		Nein		Gesamt
	N	%	N	%	N
Landkreis	45	83,3	198	71,7	243
Kreisfreie Stadt	9	16,7	78	28,3	87
	54	16,3	276	83,1	330

Quelle: Online-Befragung 2013, Frage II.D.3

Anmerkung: Die Werte von zwei der aus den Antworten von Kommune und Jobcenter zusammengeführten Erhebungsbögen wurden wegen divergierender Angaben nicht ausgewiesen.

Diejenigen Kommunen, die fehlende Angebote benannten, bezogen sich in der großen Mehrheit auf fehlende Angebote bei der Lernförderung (19) und der gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung (12). Bezogen auf die Angebote der soziokulturellen Teilhabe (16) wurde häufiger angemerkt, dass das Geld nicht ausreiche, um die Bedarfe zu decken. Das wird u.a. auf die bereits weiter oben angesprochenen nicht förderfähigen Fahrtkosten zurückgeführt, die in Flächenlandkreisen eine Teilnahme an Angeboten

⁴⁴ Der Wortlaut der Frage II.D.3 war: „Fehlen aus Ihrer Sicht als Leistungsträger Angebote bei einzelnen förderfähigen Leistungen zur Bildung und Teilhabe bzw. passen Angebote nicht zum Bedarf?“

verhindern. Unter „Sonstiges“ wurden Angaben zusammengefasst, die sich nicht auf fehlende Angebote bei den förderfähigen Leistungen bezogen, sondern auf nicht förderfähige Leistungen, wie z.B. Schulbekleidung, Kosten für Schwimmbäder o.ä.

Umgekehrt wurden die kommunalen Leistungsträger ebenfalls danach gefragt, ob sie für Kinder und Jugendliche, die nicht berechtigt sind, BuT-Leistungen in Anspruch zu nehmen, vergleichbare Leistungen als freiwillige Leistungen gewähren. Insgesamt 75 Kommunen bejahten diese Frage. In 22 Fällen wurden Asylbewerber genannt, die nicht die Bedingungen von § 2 Abs. 1 AsylbLG erfüllen. In 36 Kommunen erhalten Geringverdienende knapp oberhalb der Leistungsberechtigungsgrenze entweder Leistungen analog zum Bildungs- und Teilhabepaket oder aber andere Zuschüsse. In jeweils vier Fällen wurde erwähnt, dass das Mittagessen in Schulen/Kindertagesstätten bzw. die Schülerbeförderung für alle frei sei. Unter „Sonstiges“ finden sich vor allem Fälle, in denen über Kartensysteme Rabatte für alle Kinder zur Verfügung gestellt werden.

Auf die Frage nach dem Abbau von Leistungen, die vor Einführung der gesetzlichen BuT-Leistungen anderweitig finanziert wurden, bestätigten 53 % der Kommunen einen solchen Abbau. 47 % der Kommunen gaben an, dass kein Abbau stattgefunden hat.⁴⁵ Als abgebaute vorher anders finanzierte Leistung wurden am häufigsten die gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung genannt (vgl. Tabelle III.9-6).

Tab. III.9-6: Vormalige Finanzierung abgebauter Leistungen

	Freiwillige Leistungen	Leistungen des Landes	Sonstiges	Gesamt
Eintägige Ausflüge	15	4	17	36
Klassenfahrten	18	3	24	45
Schulbedarf	10	4	12	26
Schülerbeförderung	47	6	4	57
Lernförderung	10	1	8	19
Mittagessen	104	58	25	187
Soziokulturelle Teilha-	24	0	18	42

Quelle: Online-Befragung 2013, Frage II.D.5.1

Darüber hinaus, lassen sich folgende Gründe für einen Abbau von Leistungen ausmachen:

- Eine durch Spendenaktion der örtlichen Presse finanzierte kostenlose Lernförderung wurde nach Einführung der Bildungs- und Teilhabeleistungen eingestellt.
- Hortferienfahrten, die vorher überwiegend über Stiftungsmittel bezahlt wurden, sind mit der Einführung der Bildungs- und Teilhabeleistungen weggefallen.

⁴⁵ Der Wortlaut der Frage lautete: „Wurden in Ihrer Kommune Leistungen zur Förderung von Bildungs- und Teilhabeangeboten, die vor Einführung der BuT-Leistungen aus anderen Quellen finanziert wurden, nach Einführung der gesetzlichen BuT-Leistungen abgebaut?“

- Zuschüsse von Fördervereinen oder dem Elternbeirat der Schulen zu Klassenfahrten sind mit der Einführung der Bildungs- und Teilhabeleistungen weggefallen.
- Kostenlose Vereinsmitgliedschaften sind entfallen.

Um aus den verschiedenen Ergebnissen ein verdichtetes Bild zu erhalten, in wie vielen Kommunen die Angebote seit Einführung der gesetzlichen BuT-Leistungen eher abnahm, eher gleich blieb oder eher ausgebaut worden ist, wurde aus den beiden Fragen zur

- Veränderung des Umfangs lokaler Bildungs- und Teilhabeangebote (II.D.1) und zum
- Abbau von vor der Einführung finanzierter Leistungen (II.D.5)

eine neue Variable mit den Ausprägungen „Konstanz“, „Erweiterung“, „Substitution“ und „Reduktion“ des Angebotes (jeweils im Vergleich vor der Einführung der gesetzlichen BuT-Leistungen und dem aktuellen Status) gebildet. Hierfür wurden

- die Ausprägungen „Konstant und Abbau nein“ und „Weiß nicht und Abbau nein“ zu „Konstanz“,
- die Ausprägungen „Erhöht und Abbau ja“ und „Erhöht und Abbau nein“ zu „Erweiterung“,
- die Ausprägungen „Konstant und Abbau ja“ zu Substitution und
- die Ausprägungen „Verringert und Abbau ja“, „Verringert und Abbau Nein“ und „Weiß nicht und Abbau ja“ zu Reduktion zusammen geführt.

Tabelle III.9-7 zeigt die absolute und prozentuale Verteilung der Antworten.

Tab. III.9-7: Veränderung der Angebotsseite

	Häufigkeit	Prozent
Konstanz	114	34,5
Erweiterung	96	29,1
Substitution	89	27
Reduktion	31	9,4
Gesamt	330	100

Quelle: Online-Befragung 2013, Fragen II.D.1 und II.D.5, eigene Berechnungen

Wie aus Tabelle III.9-7 ersichtlich wird, geht mit 64 % die Mehrheit der Kommunen von einer Konstanz bzw. einer Erweiterung der Angebotsseite nach Einführung der BuT-Leistungen aus. 27 % der befragten Leistungsträger sehen eine Substitution von Leistungen und 9 % nehmen eine Reduktion des Leistungsangebots wahr.

III.10 Bewertungen durch die Leistungsstellen

In Kapitel III.7 wurden bereits einige Bewertungen der befragten Kommunen zur Organisation der einzelnen Leistungsarten vorgestellt. Zum Abschluss der Online-Erhebung wurden den Kommunen mehrere übergreifende Bewertungsfragen gestellt:

- Wie hoch bewerten Sie den Aufwand für die Bearbeitung von Erst- und Folgeanträgen über alle Rechtskreise hinweg für die einzelnen Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets und in Ihrer Kommune insgesamt?
- Inwieweit ist der lokale Prozess der Organisationsentwicklung zur Erbringung der BuT-Leistungen aktuell abgeschlossen?
- Welche Änderungen der (gesetzlichen) Rahmenbedingungen wären aus Ihrer Sicht wünschenswert, um für Kinder und Jugendliche aus einkommensschwachen Familien den Zugang zu Bildung und Teilhabe zu erleichtern?

Verwaltungsaufwand für die Antragsbearbeitung

Deutlich mehr als die Hälfte der Kommunen bewertete die Bearbeitung von Erstanträgen in den Leistungsarten Schülerbeförderung, Lernförderung, Mittagsverpflegung und soziokulturelle Teilhabe als aufwändig oder sehr aufwändig (vgl. Tabelle III.10-1). Während dieser Anteil für die ein- und mehrtägigen Ausflüge und Klassenfahrten bei etwa 36 % liegt und für den Schulbedarf nur bei 12 %, steigt er bei der Mittagsverpflegung auf 59 %, bei der soziokulturellen Teilhabe auf 64 %, bei der Schülerbeförderung auf 68 % und schließlich bei der Lernförderung auf 94 % an.

Tab. III.10-1: Aufwand für Erstanträge

	Sehr aufwändig	Eher aufwändig	Eher nicht aufwändig	Gar nicht aufwändig	Weiß nicht
	%	%	%	%	%
eintägige Ausflüge	7,1	29,1	51,5	12	0,3
Mehrtägige Fahrten	5,5	31,4	53,2	9,5	0,3
Schulbedarf	2,5	9,2	41,5	46,5	0,3
Schülerbeförderung	21,6	46,6	18,8	5,6	7,5
Lernförderung	59,6	34,6	4,9	0,6	0,3
Mittagsverpflegung	21,5	37,2	32,6	8,3	0,3
skT	18,8	45,4	30,2	5,2	0,3

Quelle: Online-Befragung 2013, Frage V.1

Die Folgeanträge werden von der Mehrzahl der kommunalen Leistungsträger als etwa gleich aufwändig angesehen, je nach Leistungsart von 15 % bis 34 % als weniger aufwändig. Bei der Lernförderung bezeichnen 15 % die Folgeanträge als aufwändiger als die Erstanträge (vgl. Tabelle III.10-2).

Tab. III.10-2: Aufwand für Folgeanträge

	Der Aufwand ist...			
	Höher	Gleich	Geringer	Weiß nicht
	N	N	N	N
eintägige Ausflüge	0	82,3	17,4	0,3
mehrtägige Fahrten	0,3	84,1	15,3	0,3
Schulbedarf	0	71,1	28,6	0,3
Schülerbeförderung	0,6	63,9	28,7	6,8
Lernförderung	15,3	67,2	17,2	0,3
Mittagsverpflegung	0,3	65,9	33,5	0,3
soziokulturelle Teilhabe	1,8	66,2	31,7	0,3

Quelle: Online-Befragung 2013, Frage V.2

Stand der lokalen Organisationsentwicklung

Der lokale Prozess der Organisationsentwicklung zur Erbringung der BuT-Leistungen wird von ca. 70 Prozent der Leistungsträger als weitgehend oder komplett abgeschlossen angesehen. Knapp 30 % sehen noch Veränderungsbedarf, etwas weniger haben schon konkrete Änderungspläne.

Diejenigen, die schon konkrete Veränderungspläne haben, nennen am häufigsten Aspekte der internen Organisation. Hierunter sind Verfahrensvereinfachungen, Änderungen in den Zuständigkeiten, Erstellung von Arbeitshilfen oder ähnliches gemeint. 17 Kommunen beabsichtigen Veränderungen im Abrechnungsformat bzw. die Einführung von neuen oder die Ausweitung von bestehenden Kartensystemen. Die gemeinschaftliche Mittagsverpflegung und die Lernförderung sind die beiden Leistungsarten, für die häufiger Veränderungspläne genannt werden. Acht Kommunen weisen darauf hin, dass sie ihre Hinwirkungsaktivitäten überdenken und intensivieren wollen.

Tab. III.10-3: Themenkomplexe, für die konkrete Änderungspläne bestehen

Themenkomplexe	Anzahl
Interne Organisation	37
Änderung Abrechnung/Einführung Kartensystem	17
Mittagsverpflegung	12
Lernförderung	11
Hinwirkung	8
Software	7
Sonstiges	12

Quelle: Online-Befragung 2013, Frage V.3.1

Wünschenswerte Änderungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen

Wie schon bei den Ausführungen zu den einzelnen Leistungsarten gezeigt wurde, beziehen sich viele Anregungen zur Optimierung der Umsetzung der Bildungs- und Teilhabeleistungen auf ihre konkrete Abwicklung. Auf die Frage, welche Änderungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen aus Sicht der Kommunen wünschenswert wären, wurden Aspekte der Verwaltungsvereinfachung bei der Antragsstellung, der Antragsbearbeitung oder der Abrechnung von BuT-Leistungen am häufigsten genannt (vgl. Tabelle III.10-4).⁴⁶ Anregungen lauteten etwa:

- die Bewilligungszeiträume generell auf zwölf Monate bzw. ein Schuljahr auszuweiten sowie Bewilligungszeiträume zu vereinheitlichen,
- Bagatellgrenzen bei möglichen Rückforderungen einzuführen,
- die Antragserfordernis abzuschwächen, Globalanträge anzuwenden sowie insbesondere die Antragserfordernis für Schulbedarf nach dem Bundeskindergeldgesetz abzuschaffen,
- mit dem Folgeantrag des Jobcenters auf Leistungen nach dem SGB II automatisch auch den kommunalen BuT-Folgeantrag mitzusenden,
- aber prinzipieller auch der Wunsch nach einer grundsätzlichen Abkehr vom Sachleistungsprinzip.

Als Argumente zur Begründung gerade von grundsätzlichen Änderungswünschen benannten die Kommunen am häufigsten den hohen Aufwand, der durch das Sachleistungsprinzip im Antrags- und Abrechnungsverfahren entsteht. Dieser führt auch zu fundamentalen Vorschlägen wie diesem: „Zur Reduzierung des erheblichen Verwaltungsaufwandes wäre es angezeigt, die maßgeblichen Regelsätze für Kinder und Jugendliche adäquat und unter Beachtung der Vorgaben des BVerfG anzuheben und die Verantwortung für eine sachgemäße Verwendung in die Hände der Eltern zurückzugeben“.

Insbesondere im Fall der Leistungen zur soziokulturellen Teilhabe und des gemeinsamen Mittagessens wurde auch die Stigmatisierungsgefahr als Argument für Veränderungswünsche in Bezug auf das Sachleistungsprinzip genannt. Daneben wurde auch auf generelle Stigmatisierungspotentiale durch die BuT-Leistungen gerade für diejenigen Kinder und Jugendlichen hingewiesen, die besonders benachteiligt sind,.

Manche Änderungswünsche aus dem Bereich der Verwaltungsvereinfachung fanden im Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze vom 7. Mai 2013 bereits Berücksichtigung, so beispielsweise die Ermöglichung der

⁴⁶ Nicht alle genannten Aspekte beziehen sich jedoch auf die gesetzlichen Rahmenbedingungen. Manche nennen auch wünschenswerte Änderungen auf der lokalen Ebene. Zu beachten ist außerdem, dass während der laufenden Online-Erhebung zum 1. August 2013 ein Teil der angesprochenen gesetzlichen Regelungen verändert wurde und sich ein Teil der Antworten auf die Situation vor der Inkraftsetzung des Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze vom 7. Mai 2013 (BGBl. I, 2013: 1167 f.) bezieht.

Rückerstattung der Ausgaben an die Leistungsberechtigten im Rahmen der berechtigten Selbsthilfe.

Neben Wünschen nach Verwaltungsvereinfachung wurde besonders häufig angeregt, statt Individualleistungen über das Bildungs- und Teilhabepaket lokale Infrastrukturen zu fördern. Dazu gehörten Vorschläge:

- zur institutionellen bzw. infrastrukturellen Förderung des gemeinschaftlichen Mittagessens in Schulen, der Lernförderung und von schulischen Ausflügen über die Schulpolitik und die Schulverwaltung,⁴⁷
- zur institutionellen bzw. infrastrukturellen Förderung der soziokulturellen Teilhabe, des Mittagessens und der Ausflüge in Kindertagesstätten über die Kinder- und Jugendhilfe,
- zur pauschalen institutionellen Förderung der Vereine sowie
- zu einer flächendeckenden Förderung von Schulsozialarbeit.
- Zur Infrastrukturförderung fanden sich Aussagen wie:
 - „Lernförderung bei den Schulen regeln. Schülerbeförderung über Landesrecht regeln. Mittagsverpflegung über Landesrecht regeln. Teilhabeleistungen durch Erhöhung des Regelsatzes ersetzen.“
 - „Die Leistungen für Bildung Teilhabe sollten direkt dort vorgehalten werden, wo Kinder aktiv sind. Den Schulen/ Kitas könnten pauschal Mittel zur Verfügung gestellt werden, damit Mittagessen, Schulbedarfe, Lernförderung, Sport- und Kulturangebote kostenfrei zur Verfügung gestellt werden können. Vereine, die Kinder- und Jugendarbeit leisten, könnten ebenfalls eine pauschale Förderung erhalten, um Kindern aus einkommensschwachen Familien Sozialtarife zu gewähren“.
 - Zudem wurde vorgeschlagen, die konkreten Konditionen einzelner BuT-Leistungen zu verbessern oder ihren Anwendungsbereich zu konkretisieren bzw. zu erweitern:
 - Im Bereich der soziokulturellen Teilhabe wurde die Erhöhung der Monatspauschale und eine Berücksichtigung von zusätzlichen Aufwendungen (z.B. Fahrtkosten im ländlichen Raum) gewünscht.
 - Beim gemeinschaftlichen Mittagessen wurde die Abschaffung des Eigenanteils gefordert bzw. eine Pauschalierung der Leistung gewünscht.
 - Die Lernförderung sollte auch für die Stabilisierung erreichter Effekte und für Prävention geöffnet werden. Darüber hinaus sollten die gesetzlichen Lernziele in landeseinheitlichen Richtlinien genauer definiert werden, um die Entscheidungen zu vereinheitlichen und die Entscheidungssicherheit zu erhöhen.

⁴⁷ Bei den schulnahen Leistungsarten nach § 28 Abs. 2, 5 und 6 SGB II wurde häufig vorgeschlagen, den Schulen ein entsprechendes Budget zur Verfügung zu stellen, das diese für Ausflüge und Klassenfahrten, für das Mittagessen und die Lernförderung nutzen könnten.

- Bei der Schülerbeförderung wurde die Abschaffung des Eigenanteils vorgeschlagen.
- Zudem wurde der Vorschlag geäußert, eine dem Schulbedarf vergleichbare Leistung „Materialgeld“ für Kinder in Kindertageseinrichtungen zu berücksichtigen.
- Auch die Änderungsvorschläge zur Ausgestaltung der einzelnen BuT-Leistungen wurden oft mit erhoffter Reduzierung des Verwaltungsaufwandes wie mit Stigmatisierungspotentialen begründet, zum Beispiel so: „Das gemeinsame Mittagessen sollte aus dem Leistungskatalog von BuT herausgenommen werden. Alleine durch die Hemmschwelle der Antragstellung ist der Zugang einiger Kinder nicht gewährleistet. Hier sollte über ein Budget für die Schulen nachgedacht werden. Auch die Berechnung des Eigenanteils von 1,- Euro verursacht einen Verwaltungsaufwand, der volkswirtschaftlich nicht zu vertreten ist. Bei Einrichtung eines Budgets für die Schulen würden wir die Abschaffung des Eigenanteils empfehlen.“
- Schließlich fanden sich Änderungswünsche, die auf die Verbesserung der Voraussetzungen für Angebot und Nachfrage zu den Leistungen zielen, die mit den BuT-Leistungen förderbar sind. Hier wurden insbesondere der Ausbau von Ganztagschulen und die Erweiterung des Kreises der Anspruchsberechtigten durch höhere Einkommensgrenzen für den BuT-Leistungsanspruch genannt.

Tab. III.10-4: Wünschenswerte Änderungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen aus kommunaler Sicht

Themenkomplexe	N
Antrag, Bewilligung, Abrechnung	92
Übernahme in Verantwortung Schulen/Kitas/Vereine	49
Eigenanteile	39
Soziokulturelle Teilhabe	30
Vereinheitlichung Rechtskreise	17
Lernförderung	16
Mittagsverpflegung	15
verstärkte Hinwirkung	14
Schülerbeförderung	6
Interne Organisation	4
Statistik	2
Ausflüge und Klassenfahrten	1
Schulbedarf	1
Sonstiges	56
Keine Angaben	53

Quelle: Online-Befragung 2013, Frage V.4

Bei den Anmerkungen, die unter der Kategorie „Vereinheitlichung der Rechtskreise“ zusammengefasst wurden, geht es vor allem – aber nicht nur – um die unterschiedlichen Regelungen zum Schulbedarf. Aus manchen Aussagen spricht aber auch der

Wunsch, eine rechtskreisübergreifende gesetzliche Grundlage für alle Leistungsberechtigten sowie für alle Länder einheitliche Richtlinien zur Umsetzung zu haben. Die Hinweise zur Hinwirkung bezogen sich vor allem darauf, dass das verfügbare Verwaltungsbudget nicht ausreicht, um im wünschenswerten Umfang über die Leistungen zu informieren, bzw. dass die über den erhöhten Bundesanteil an den Kosten für Unterkunft und Heizung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende abrechenbaren Kosten für Schulsozialarbeit über das Ende des Jahres 2013 hinaus übernommen werden sollten.

Die zahlreichen Antworten, die unter „Sonstiges“ zusammengefasst wurden, bezogen sich auf generelle Überlegungen. So wurde etwa angemerkt, dass die Leistungsgewährung nicht an den Bezug von Sozialleistungen, sondern an Einkommensgrenzen gekoppelt sein sollte. Eine andere grundsätzliche Anmerkung lautete, dass das Geld aus dem Bildungs- und Teilhabepaket eher für den qualifizierten Ausbau von Ganztageseinrichtungen genutzt werden sollte.

III.11 Ergebnisse der multivariaten Analyse

Bei der Auswertung der Online-Erhebung in den Kommunen zur Umsetzung der Leistungen zu Bildung und Teilhabe lag der Schwerpunkt auf der Beschreibung. Dabei wurden jedoch die Informationen zu den wesentlichen Prozessschritten der Hinwirkung auf Inanspruchnahme, der Antrags-, Bewilligungs- und Abrechnungsverfahren, sowie der Steuerung und der Rahmenbedingungen zu typisierenden Variablen verdichtet, die wesentliche Unterschiede in den kommunalen Umsetzungslösungen erfassen sollten. Der so gebildete Variablensatz (vgl. oben: II.1.4) bildete die Grundlage für eine multivariate Analyse. Sie sollte klären, ob sich in den Daten charakteristische statistische Zusammenhänge zeigen, die Ausgangspunkt für eine Typisierung der kommunalen Träger sein könnte. Die multivariate Analyse wurde von Verena Tobsch im Auftrag des SOFI durchgeführt.

Als Typisierungsverfahren wurde eine kombinierte Faktoren- und Clusteranalyse gewählt. Die Faktorenanalyse dient dazu, möglichst viele der beobachteten Unterschiede zwischen Kommunen auf wenige mathematisch identifizierte Dimensionen (Faktoren) zu reduzieren. Im zweiten Analyseschritt werden die Kommunen anhand dieser Werte zu Gruppen (Clustern) zusammengefasst, die in Bezug auf die Kombination der Faktorwerte möglichst einheitlich zusammengesetzt sind, während sie sich untereinander möglichst stark unterscheiden.

Grundlage der Faktorenanalyse war der erste Datenabzug aus der Online-Erhebung vom 13. September 2013. Von den 309 Kommunen des Datensatzes wurden 300 einbezogen; in neun Fällen fehlten Angaben für einige der erforderlichen Variablen. Für die Faktorenanalyse wurden ausgewählte Organisationsvariablen zu Dummy-Variablen⁴⁸ recodiert. Teilweise wurden Merkmalsausprägungen zusammengefasst. Die verschiedenen Ämterzuständigkeiten bei Bewilligung der BuT-Leistungen wurden bei der schließlich gewählten Faktorenlösung ausgeschlossen, da sich die Kategorien nicht sinnvoll zusammenfassen ließen und ihre Berücksichtigung zu einer Lösung mit zu vielen oder unplausiblen Faktoren führte. Das in Tab. III.11-1 dargestellte Modell⁴⁹ besteht aus sechs Faktoren, die inhaltlich durch hohe Korrelationen mit einer oder mehreren typisierenden Variablen charakterisiert werden („Faktorladungen“). Die ermittelten Faktorwerte werden normiert auf den Mittelwert Null und eine Standardabweichung von eins. Jede einbezogene Kommune weist für die ermittelten Faktoren einen spezifischen Wert auf.

⁴⁸ Dummy-Variablen bilden einzelne Kategorien komplexer Variablen mit den Merkmalsausprägungen 0 und 1 ab. Da der typisierende Merkmalssatz Kollinearitäten aufweist, wurde bei der Faktorenanalyse mit den Dummy-Variablen jeweils eine Kategorie (z.B. „0 keine genannt“) als Referenzgruppe behandelt, d.h. aus der Analyse ausgeschlossen.

⁴⁹ Da die Hauptachsenanalyse nur einen Faktor mit geringem Varianzerhalt ergab, wurde das Verfahren der Hauptkomponentenanalyse mit Faktoren nach Kaiser-Kriterium gewählt. Die Faktorrotation nach Promax- und Varimaxverfahren führten zu ähnlichen Faktorladungen und gleicher Faktorstruktur. Da statistische Unabhängigkeit der Faktoren theoretisch nicht zwingend erforderlich ist und die Promax-Lösung Zusammenhänge zwischen Faktoren zulässt, werden in Tab. III-10-1 die Ergebnisse für die Promax-Rotation dargestellt.

Tab. III.11-1: Gewählte Lösung der Faktorenanalyse

Einbezogene Organisationsmerkmale	F 1 Ver- fahren 1	F 2 Ver- fahren 2	F 3 Hin- wir- kung 1	F 4 Steu- rung	F 5 Hin- wir- kung 2	F 6 Form der Lei- stung
Faktorladungen >0,4 bzw. <-0,4 Hinwirkung auf Inanspruchnahme						
Information der Leistungsberechtigten: besondere Beratungsangebote					0,73	
Wer berät zu BuT-Leistungen: Dritte in Beratung einbezogen	0,46					
Kooperation mit Multiplikator/inn/en: eigene Gremien, Kostenübernahme			0,71			
Verfahren der Antragstellung						
Globalantrag möglich: ja		0,71				
Anträge können konkludent gestellt werden: ja	0,72					
Anträge können konkludent bewilligt wer- den: ja		0,71				
Dezentrale Antragstellung *) in Schule/Kita oder konkludent	0,76					
Zulässige Formen der Antragstellung: mit Vorlage v. Berechtigungsausweis**)	0,56					
Abrechnung						
Abrechnung über Sammel listen: für mindestens eine Leistungsart		0,45				
Steuerung und Verwaltung						
Koordinierendes Arbeitsgremium: ja				0,65		
Rechtskreisübergreifendes Gesamtkonzept: ja				0,67		0,55
Verwaltung BuT in zentraler Einheit: ja					0,73	
Form der Kooperation mit Anbietern: eigene Gremien, Kostenübernahme			0,82			
Nutzung von Spielraum bei Leistungen: bei vier u. m. Regelungen (von neun)				0,55		
Form der Leistungserbringung						
Gutscheine (mindestens eine Leistungsart): ja						0,87

Quelle: Online-Erhebung 2013; vgl. Übersicht II.1-[X]. Ausgangsdaten für Organisationsmerkmale vgl. deskriptive Ergebnisse in III.2 bis III.8. Bearbeitung: Verena Tobsch.

N=300. Rotierte Faktorladungsmatrix: mit Dummies, Principal Component Analysis, Kaiser-Kriterium, Promax-Rotation)

*) In mindestens einer Leistungsart / einem Rechtskreis möglich.

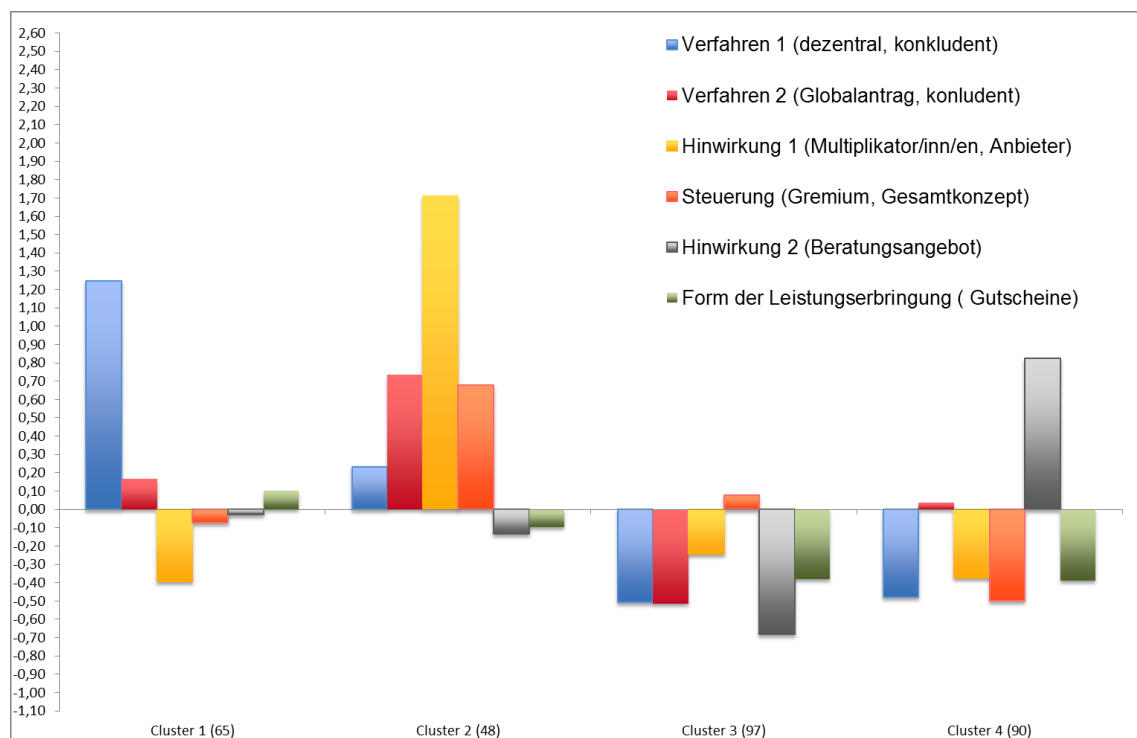
**) In mindestens einer Leistungsart möglich.

In der Faktorenanalyse zeigt sich, dass die verdichteten Organisationsvariablen charakteristische Unterschiede bei der kommunalen Umsetzung der Leistungen zu Bildung und Teilhabe erfassen. Die sechs Faktoren werden überwiegend durch wenige Variablen geprägt.

Bei Faktor 1 (dezentrales, konkludentes Verfahren) fallen die Möglichkeit zur dezentralen und zur konkludenten Antragstellung zusammen. Anträge bedürfen nicht immer der Schriftform, und Dritte sind stärker in die Beratung zu den Leistungen eingebunden. Verfahrensaspekte (Globalantrag, konkludente Bewilligung) prägen auch Faktor 2. Hinzu kommt, dass eher über Sammelisten abgerechnet wird. Formen intensiverer Kooperation mit Anbieter/innen und Multiplikator/innen zeichnen Faktor 3 aus. Faktor 4 zeigt einen Zusammenhang zwischen dem Bestehen eines koordinierenden BuT-Arbeitsgremiums, einem rechtskreisübergreifendem Gesamtkonzept und der stärkeren Nutzung von Spielräumen bei der Gestaltung einzelner Leistungen. Prägend für Faktor 5 ist die Verwaltung der BuT-Leistungserbringung in einer zentralen Organisationseinheit, verbunden mit besonderen Beratungsangeboten für Leistungsberechtigte. Faktor 6 wird inhaltlich vor allem durch die Leistungserbringung in Form von Gutscheinen bestimmt, wobei es einen positiven Zusammenhang mit der Geltung eines rechtskreisübergreifenden Gesamtkonzepts gibt.

Die Clusteranalyse beruht auf den Faktorwerten für die 300 einbezogenen Kommunen. Abb. III.11-1 zeigt die gewählte Lösung mit vier Clustern⁵⁰.

Abbildung III.11-1: Clusterprofil (vier Cluster, sechs Faktoren)



Quelle: Online-Erhebung 2013; Bearbeitung: Verena Tobsch.
N=300. Vier-Cluster-Lösung auf Basis der Promax-Faktorlösung (vgl. Tab. III-10-1).

⁵⁰ Die Fallzahl (n=300) ließ hierarchische Verfahren der Clusteranalyse zu. Die Cluster wurden nach der Ward-Methode gebildet. Geprüft wurden Modelle mit Faktoren nach Varimax- und Promax-Rotation. Für die Verwendung der Cluster aus der Promax-Faktorlösung sprach, dass sie annähernd gleich große Gruppen ergab und beim Faktor 5 mehr Varianz zwischen den Gruppen erhielt.

In Tab. III.11-2 werden die Cluster-Profile nicht nur durch die für jedes Cluster spezifischen Faktor-Mittelwerte beschrieben, sondern zusätzlich auch durch die Mittelwerte für weitere Variablen, die bei der Faktorenanalyse unberücksichtigt blieben.

Tab. III.11-2: Gewählte Lösung der Cluster-Analyse: Faktorprofil und weitere Merkmale

	Cluster 1 (65)	Cluster 2 (48)	Cluster 3 (97)	Cluster 4 (90)
Faktorausprägungen	Cluster-Mittelwert (normierte Werte*)			
Faktor 1: Verfahren 1 (dezentral, konkludent)	1,25	0,23	-0,51	-0,48
Faktor 2: Verfahren 2 (Globalantrag, konkludent)	0,17	0,74	-0,51	0,04
Faktor 3: Hinwirkung (Multiplikator/inn/en, Anbieter)	-0,39	1,71	-0,24	-0,37
Faktor 4: Steuerung (Gremium, Gesamtkonzept)	-0,07	0,68	0,08	-0,50
Faktor 5: Hinwirkung 2 (Beratungsangebot)	-0,03	-0,13	-0,68	0,82
Faktor 6: Form der Leistungserbringung (Gutscheine)	0,10	-0,10	-0,38	-0,39
Weitere ausgewählte Merkmalsausprägungen**)	Cluster-Mittelwert (Angaben in %)			
Status der Kommune				
Landkreis ohne Delegation (60,0%)	47,7	41,7	69,1	68,9
Landkreis mit Delegation (12,7%)	7,7	27,1	11,3	10,0
kreisfreie Stadt b.u. 100.000 Ew (8,0%)	9,2	6,3	6,2	10,0
Großstadt 100.000 Ew u.m. (14,7%)	23,1	18,8	11,3	10,0
Große. Großstadt 500.000 Ew. u.m. (3,0%) +)	7,7	2,1	2,1	1,1
SGB II: nur gE (42,0%)	35,4	35,4	55,7	35,6
SGB II: gE, BuT vollständig übertragen (4,7%)	6,2	4,2	3,1	5,6
SGB II: gE, BuT teilweise übertragen (23,3%)	24,6	16,7	18,6	31,1
SGB II::zkT (30,0%)	33,9	43,8	22,7	27,8
Zuständige Ämter (Bewilligung)				
in jedem Rechtskreis mehrere Ämter (24,3%)	26,2	25,0	26,8	20,0
je Rechtskreis genau ein Amt (37,0%)	36,9	35,4	44,3	30,0
In allen Rechtskreisen dasselbe Amt (6,0%)	6,2	4,2	4,1	8,9
teils ein Amt, teils mehrere Ämter (32,7%)	30,8	35,4	24,7	41,1
Rahmenbedingungen				
Potenzialdichte (14,9%)	16,3	17,5	13,6	14,6
Angebotslandschaft: Konstanz (33,2%)	32,3	19,2	39,2	34,8
Angebotslandschaft: Erweiterung (29,5%)	29,2	40,4	22,7	31,5
Angebotslandschaft: Substitution (27,2%)	32,3	31,9	23,7	24,7
Angebotslandschaft: Reduktion (10,1%)	6,2	8,5	14,4	9,0
Vorrangige Leistungen: keine (31,0%)	30,8	35,4	26,8	33,3
Vorrangige Leistungen: wenigstens eine (69,0%)	69,2	64,6	73,2	66,7

Quelle: Online-Erhebung 2013; Bearbeitung: Verena Tobsch.

N=300. Vier-Cluster-Lösung nach Ward auf Basis der Promax-Faktorlösung (vgl. Tab. III-10-1).

*) Faktorwerte werden automatisch auf Mittelwert=0 und Standardabweichung=1 normiert.

**) In Klammern: Durchschnittswerte.

*) Ohne Regionalverbände und Stadtstaaten.

Cluster 1 (65 Kommunen) ist durch Großstädte und Städtereionen mit erhöhter Dichte potenziell Leistungsberechtigter geprägt, in denen BuT-Leistungen dezentral beantragt werden können.

Hohe positive Werte für die Faktoren 3, 2 und 4, also für intensive Kooperation mit Anbietern und Multiplikator/inn/en, niedrigschwellige Verfahren (Globalantrag, konkludente Bewilligung), Steuerung der Leistungsprozesse durch BuT-Gremien bzw. -Organisationseinheiten und örtliche Ausgestaltung einzelner Leistungen sind charakteristisch für Cluster 2 (48 Kommunen). Die Kommunen geben häufiger eine Ausweitung des Angebots an Bildungs- und Teilhabeleistungen an. Landkreise mit Aufgaben-delegation an kreisangehörige Gemeinden und Jobcenter in zugelassener kommunaler Trägerschaft sind in diesem Cluster überdurchschnittlich vertreten. Auch für dieses Cluster ist eine erhöhte Potenzialdichte charakteristisch.

Cluster 3 (mit 97 Kommunen die größte der vier Gruppen) weist für fünf von sechs Faktoren eher unterdurchschnittliche Werte auf, d.h. bei den Verfahren der Leistungserbringung und bei der Kooperation mit Anbietern und Multiplikator/inn/en bestehen weniger BuT-spezifische Regelungen. Häufiger ist in jedem Rechtskreis genau ein Amt für die Bewilligung zuständig. Leistungen werden seltener in Form von Gutscheinen erbracht. Der Anteil der Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung ist in diesem Cluster besonders hoch, Landkreise haben seltener BuT-Aufgaben an die kreisangehörigen Gemeinden delegiert, und die Anteile Jugendlicher und junger Erwachsener mit Leistungen sozialer Mindestsicherung bleiben unter dem Durchschnitt.

In Cluster 4 (90 Kommunen) sind besondere Beratungsangebote (Faktor 5) häufiger, dezentrale Beantragung und BuT-spezifische Formen der Kooperation und Steuerung seltener; auch hier werden Gutscheine seltener eingesetzt. Ämterzuständigkeiten sind in den verschiedenen Rechtskreisen häufiger unterschiedlich geregelt. Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung haben BuT-Leistungen teilweise an die Kommune übertragen. Wie in Cluster 3 ist die Delegation von Aufgaben an kreisangehörige Gemeinden seltener.

III.12 Schlussfolgerungen und Fragen für die Fallstudien

Die deskriptive Auswertung der bundesweiten Online-Befragung hat erstmals eine bundesweit belastbare Informationsgrundlage zur kommunalen Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe geschaffen. Sie hat damit im Gesamtplan der Untersuchung ihre zwei wesentlichen Funktionen erfüllt:

- eine kontrollierte Auswahl von Kommunen für Fallstudien und für die Messung des Erfüllungsaufwands zu ermöglichen,
- Vorwissen für die vertiefenden Erhebungen in einzelnen Kommunen bereitzustellen und für diese die Fragestellungen zu schärfen.

Zugleich ist daran zu erinnern, dass die Online-Erhebung Faktoren, die eine Inanspruchnahme der BuT-Leistungen fördern oder hemmen oder Teilhabechancen beeinflussen, noch ausschließlich aus der Perspektive der kommunalen Leistungsstellen behandelt. Sichtweisen der Leistungsberechtigten werden in Teil IV. dieses Zwischenberichts durch die Längsschnittbefragung im Panel Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung (PASS) dargestellt. Beide Perspektiven können noch nicht auf einander bezogen werden, und die Anbieter haben im kommunal erhobenen Material dieses Zwischenberichts noch keine eigene Stimme. Wie die Leistungsprozesse, das Angebot und die Inanspruchnahme zusammenwirken, werden erst die in der Implementationsanalyse vorgesehenen 29 Fallstudien beantworten können.

Die Mehrzahl der Leistungsträger hat gut zwei Jahre nach Einführung der Leistungen für Bildung und Teilhabe ein stabiles Verfahren zur Umsetzung des Leistungsprozesses entwickelt. Etwa 70 % der Kommunen bezeichnen die Organisationsentwicklung zur Erbringung der BuT-Leistungen als vollkommen oder weitestgehend abgeschlossen.

Hierbei haben sich viele unterschiedliche Modelle entwickelt, die sich aber auf der Grundlage der vorliegenden Informationen noch nicht einfach zu gut beschreibbaren Umsetzungstypen fügen. Und da sich über die Online-Erhebung auch keine interkommunal vergleichbare statistische Datengrundlage schaffen ließ (vgl. hierzu unten: III.13), können die bisherigen Befunde zu den Verfahrensunterschieden auch noch nicht beanspruchen, unterschiedliche Quoten der Inanspruchnahme von BuT-Leistungen zu erklären.

In der Auswertung wurden die standardisiert erhobenen Angaben schrittweise zu typisierenden Organisationsvariablen verdichtet (vgl. Übersicht II.1-1). Diese erfassen und systematisieren wesentliche Unterschiede bei der kommunalen Umsetzung der neuen Leistungen, und in der multivariaten Analyse zeigen sich auch statistische Zusammenhänge zwischen Lösungen für die verschiedenen Aufgabenbereiche und Prozessschritte. Jedoch weisen diese Unterschiede auch nach Informationsverdichtung in viele verschiedene Richtungen. Das Forschungsteam lässt sich bei der weiteren Untersuchung von der Annahme leiten, dass sich die ermittelten Organisationsvarianten auf kommunaler Ebene nicht beliebig kombinieren lassen, sondern dass zwischen ihnen innere

Zusammenhänge bestehen. Auch diese werden sich jedoch erst in den Fallstudien erklären lassen.

Daher ist daran zu erinnern, dass die Online-Erhebung eine vorbereitende und dienende Funktion für die vertiefenden Erhebungen hat, die im nächsten Untersuchungsschritt in den ausgewählten Kommunen vorgesehen sind. Im Folgenden werden hierfür einige weiterführende Fragen formuliert.

Für die Antragstellung, Bewilligung und Abrechnung der Leistungen finden sich in den Kommunen sehr unterschiedliche Zuständigkeitsregelungen und Ämterkonstellationen. An jede dieser Konstellationen schließen sich andere Umsetzungsvarianten der Leistungserbringung oder Formen der Information und Beratung an. Welche Vor- und Nachteile mit den einzelnen Varianten verbunden sind, wo etwa Schnittstellen die Inanspruchnahme erschweren und was diese begünstigt, lässt sich auf der Basis der Onlinebefragung jedoch nicht beurteilen.

Es wird zu überprüfen sein, was die Kommunen etwa unter einer konkludenten Antragstellung (III.3.2) oder Bewilligung (III.4.2) verstehen oder wie Gutscheilverfahren von anderen Formen der Leistungserbringung abzugrenzen sind. Kartensysteme (vgl. III.6) spielen für die Umsetzung der BuT-Leistungen derzeit noch eine untergeordnete Rolle, ihre Bedeutung wird jedoch zunehmen. Mehrere Kommunen verwiesen auf Pläne zur zukünftigen Nutzung von Kartensystem für die Leistungserbringung. Bei der Fallauswahl für die qualitative Implementationsstudie wurden sie besonders berücksichtigt.

Was Gremien, Gesamtkonzepte und Arbeitsanleitungen zur Steuerung der Leistungsprozesse bei den Leistungsstellen beitragen und was die Kooperation mit Anbietern und Multiplikator/inn/en begünstigt, bedarf einer weiteren Klärung. Möglicherweise ergeben sich aus den unterschiedlichen Rahmenbedingungen (etwa Fallzahlen, Gestaltung von Verfahrensschritten, Anzahl und räumlicher Verteilung der beteiligten Akteure usw.) ganz unterschiedliche Bedarfe und Möglichkeiten der Steuerung. Auch Leistungsanbieter sind wichtige Kooperationspartner der Leistungsstellen, weil ohne deren Beteiligung die BuT-Leistungen nicht umgesetzt werden könnten. Sie sind daher sowohl in ihrer Rolle als Multiplikator/inn/en als auch in ihrer Funktion als Erbringer förderfähiger Leistungen einzubeziehen. Die Austausch- und Kooperationsbeziehungen sind dabei unterschiedlich gestaltet. Kommunen greifen z.B. in unterschiedlichem Maße auf Regelungen und Vereinbarungen mit Leistungsanbietern zur Leistungserbringung zurück (III.8.1). In den Fallstudien wird zum einen danach zu fragen sein, welche Faktoren diese unterschiedlichen Gestaltungen und deren unterschiedlichen Formalisierungsgrad beeinflussen. Zum anderen ist zu untersuchen, wie sich die unterschiedlichen Steuerungsansätze und -formen bei den Leistungsanbietern qualitativ und quantitativ auf die Erbringung der Leistungen auswirken.

Die Einführung von Bildungs- und Teilhabeleistungen stärkt den sozialstaatlichen Auftrag der Kommunen, die Inanspruchnahme einer Leistung sozialer Mindestsicherung aktiv zu fördern. Die Bildungs- und Teilhabeleistungen haben offenbar zu neuen Formen der Kooperation zwischen Schulen und Sozialverwaltung geführt, z.B. im Zusam-

menhang mit der Lernförderung. Die für die Bewilligung zuständigen Leistungsstellen bedürfen für die Überprüfung der Angemessenheit der Kompetenz bzw. der Bewertung der Fachkräfte aus der Schule.

Eine neue Schnittstelle hat sich in Bezug auf die Jugendhilfe ergeben. Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind nach § 81 SGB VIII zur strukturellen Zusammenarbeit mit anderen Stellen und öffentlichen Einrichtungen verpflichtet. U.a. sind dort Schulen und Schulverwaltung, Träger von Sozialleistungen nach anderen Büchern der Sozialgesetzgebung und die Bundesagentur für Arbeit genannt. Zur Umsetzung des Leistungsprozesses zur Förderung der Bildung und Teilhabe sind die BuT-Leistungsstellen ebenfalls auf die Zusammenarbeit mit diesen bzw. ähnlichen Stellen und Einrichtungen angewiesen. Hier gilt es Erfahrungen und etablierte Strukturen aus der Jugendhilfe⁵¹ für die Umsetzung zu nutzen, statt Parallelstrukturen aufzubauen. Gleichzeitig stellen Leistungen nach dem SGB VIII – z.B. die Übernahme von Kosten bei Angeboten der Jugendarbeit nach § 11 SGB II, oder Leistungen zur Eingliederungshilfe von Kindern und Jugendlichen mit seelischen Behinderungen nach § 35a SGB VIII – vorrangige Leistungen dar. In den Fallstudien wird darauf zu achten sein, inwieweit etablierte Strukturen der Jugendhilfe die Umsetzungsmodelle für die Erbringung von BuT-Leistungen geprägt haben und welche Schnittstellenprobleme zwischen beiden Systemen entstehen.

Die Leistungen zur Förderung von Bildung und Teilhabe haben nach Ansicht der Kommunen eine deutliche Änderung der Angebotsstruktur ergeben. Gut vier Fünftel der Kommunen gehen von einem konstanten bzw. ausgeweiteten Angebotsumfang aus (III.9.2). Trotz konstantem Umfang ergaben sich jedoch erhebliche Änderungen, weil Leistungen, die vor Einführung von Bildungs- und Teilhabeleistungen anderweitig finanziert wurden, substituiert wurden.

Nach Einschätzung von drei Fünfteln der Kommunen haben im Jahr 2013 mehr Jugendliche Zugang zu Bildungs- und Teilhabeleistungen als vor der gesetzlichen Regelung. Zur Überprüfung dieser Einschätzung fehlen jedoch belastbare statistische Daten. Die in der Online-Erhebung möglichen Annäherungen deuten auf eine starke Streuung der Inanspruchnahme hin. Auch wenn die Online-Befragung keine überprüfbare Antwort auf die Frage gibt, was eine hohe Inanspruchnahme befördert, können einige hemmende Faktoren bereits identifiziert werden. Einige Beispiele:

- Aufgrund des Verfahrensaufwands wird bei geringen Erstattungsbeträgen, z.B. für eintägige Ausflüge oder für Vereinsbeiträge in (Dorf-)Sportvereinen, häufig auf einen Antrag verzichtet.
- Vereine akzeptieren nur Lastschriftverfahren für die Mitgliedsbeiträge, eine Rückerstattung an die Leistungsberechtigten ist jedoch nicht möglich, weshalb Anträge nicht gestellt werden können.

⁵¹ Gleiches gilt für etablierte Strukturen eines kommunalen Übergangsmanagements für den Übergang von der Schule in den Beruf.

- Schulen verfügen nicht über Konten, auf die das Geld überwiesen werden kann, so dass von einer Antragstellung für eintägige Ausflüge abgesehen wird.
- Der Eigenanteil der Leistungsberechtigten für das Mittagessen und/oder die Schülerbeförderung muss vom Leistungsanbieter erhoben werden.

Insbesondere bei der Lernförderung wird deutlich, dass unterschiedliche Verfahren zur Überprüfung der Angemessenheit des Dienstleistungsangebots eingeführt wurden, die teilweise sehr hohe Anforderungen stellen. Welche Auswirkungen dies jedoch auf eine Inanspruchnahme hat, muss ebenfalls in den Fallstudien geprüft werden.

Dies gilt auch für die Frage, ob der Einsatz von Gutscheinen bzw. personenbezogene Direktzahlungen Leistungsberechtigte stigmatisiert und ob dies zu einem Verzicht auf eine Antragstellung führt, wie es von einigen Kommunen als Problem benannt wurde.

Länderspezifische Unterschiede, z.B. bei Nutzung von Ressourcen für Schulsozialarbeit, können neben unterschiedlicher Finanzausstattung auch in unterschiedlichen Strategien der Bundesländer begründet sein, die lokale Erbringung der Bildungs- und Teilhabeleistungen unterstützend zu begleiten.

III.13 Zur statistischen Erfassung von Bildungs- und Teilhabeleistungen

III.13.1 Erfassungsprobleme in der Online-Erhebung

Bereits bei der Vorbereitung der Online-Erhebung wiesen die am Expert/inn/en-Workshop beteiligten kommunalen Praktiker/innen darauf hin, dass die Kommunen unterschiedlich statistisch auskunftsfähig sein würden. Die Online-Erhebung sollte daher für die weitere Evaluation nur einige wenige statistische Angaben zum Kreis der potenziell Anspruchsberechtigten und zur Inanspruchnahme der BuT-Leistungen verfügbar machen. Die Abschnitte III.A und III.B des Erhebungsbogens fragten nach der Bevölkerung insgesamt und nach der Bevölkerung im Kindes- und Jugendalter zum 31.12.2012 (Fragen III.A.1 und III.A.2), nach dem Bezug von Sozialleistungen, die den BuT-Leistungen zugrunde liegen, für Dezember 2012 (Frage III.B.1) und nach Leistungen zu Bildung und Teilhabe nach Rechtskreisen und Leistungsarten. Die Erhebung unterschied Fallzahlen (BuT-Leistungsfälle) für einen Monat (Februar 2012) und die Zahl der Leistungsbeziehenden für das Jahr 2012. Schließlich sollten die Gesamtaufwendungen für BuT-Leistungen im Jahr 2012 und die Kompensationsleistungen des Bundes für dieses Jahr angegeben werden.

Um den Aufwand für die Teilnahme an der Erhebung zu begrenzen, wurde den Kommunen angeboten, sich auf Angaben zu beschränken, die ihnen ohne Datenabfragen bei anderen Stellen möglich waren, und abweichende Angaben in Textfeldern zu erläutern. Tatsächlich bezeichneten eine ganze Reihe von Kommunen den Aufwand für die statistischen Angaben als unvertretbar hoch oder baten mit Blick auf diese Fragen um eine erheblich längere Frist für die Teilnahme an der Erhebung. Um die Erhebung zur Organisation der Leistungsprozesse im vorgesehenen Zeitrahmen abschließen zu können, verzichtete das Forschungsteam in solchen Fällen auf Daten zum Leistungsbezug.

Damit wurde jedoch ein Ziel der Online-Erhebung nicht erreicht: Die Berechnung einer interkommunal vergleichbaren Quote der Inanspruchnahme von Leistungen zur Bildung und Teilhabe und die Gewichtung der Aufwendungen mit der Zahl der berechtigten Personen. Die Auswertung der vorliegenden Daten zeigt, dass die Angaben der kommunalen Auskunftspersonen zu Einwohnerzahlen, zur Zahl der potenziell und tatsächlich Leistungsberechtigten, zur Inanspruchnahme einzelner Leistungen sowie zur Höhe der Aufwendungen für die Bildungs- und Teilhabeleistungen nicht in der erforderlichen Vollständigkeit vorliegen und weder nach Abgrenzungen noch nach Nachweistiefe vergleichbar sind.

Wie bereits oben dargestellt (vgl. III.1), wurden daher Einwohnerzahlen in den notwendigen Altersabgrenzungen für weitere Analysen nicht aus der Onlineerhebung, sondern aus dem Zensus 2011 entnommen. Auch für die Zahl der potenziell Leistungsberechtigten griff das Forschungsteam zunächst auf amtliche Statistiken zu den Leistungen nach dem SGB II, SGB XII, BKGG u AsylbLG zurück, um vergleichbare Eckdaten für

alle Kommunen zu bilden. Der letzte Stichtag, zu dem diese Daten derzeit bundesweit verfügbar sind, war der 31.12.2011. Für 2011 wurde aus dem Verhältnis dieser potenziell Leistungsberechtigten zu den Einwohner/innen unter 25 Jahren die Potenzialdichte berechnet.

Für die Erfassung der neuen Leistungen nach dem Bildungs- und Teilhabepaket gibt es noch keine kommunalstatistischen Konventionen. Für die Jobcenter bzw. Leistungen nach dem SGB II wurde die Erfassung bzw. Übermittlung der in A2LL (gemeinsame Einrichtungen ohne Rückübertragung) bzw. im Datenstandard XSozial-BA-SGB II (zugelassene kommunale Träger und kommunale Träger mit Rückübertragung) erfassten Leistungsdaten um die BuT-Leistungen erweitert (Bundesagentur für Arbeit 2013a, 2013b). Doch auch die im Rahmen der Leistungserbringung für den Rechtskreis SGB II anfallenden Daten sind derzeit noch heterogen in Bezug auf Qualität und Füllgrad. Dies hängt auch damit zusammen, dass die Daten auf drei Wegen erfasst werden:

- Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung (gE), die alle BuT-Leistungen selbst erbringen, buchen in A2LL; die Leistungsstatistik wird durch die BA-Statistik erstellt;
- Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung (gE), die einen Teil der BuT-Leistungen an den kommunalen Träger übertragen haben (derzeit 92), buchen teils in A2LL (z.B. Schulbedarf für die Monate Februar und August), teils in lokale Software; über eine separate Statistik-Schnittstelle („kleine XSozial“) werden diese an die BA-Statistik übermittelt und dort aufbereitet;
- Jobcenter in zugelassener kommunaler Trägerschaft (zkT) buchen vollständig in lokalen Software-Systemen und übermitteln Daten über die Schnittstelle XSozial an die BA-Statistik.

Für die anderen Rechtskreise fehlen vergleichbare Datenmodelle. Daten werden nur in dem Maß erfasst, wie das für die Fachverfahren und die Haushaltsführung der jeweiligen Kommune erforderlich ist, und nicht in vergleichbarer Weise statistisch aufbereitet.⁵² Zwar waren die Länder zum 31.03.2013 nach § 46 Abs. 8 Satz 4 SGB II erstmals verpflichtet, dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales die Gesamtausgaben des Jahres 2012 für Bildungs- und Teilhabeleistungen nach § 28 SGB II und nach § 6 B BKGG mitzuteilen, um den finanziellen Ausgleichsleistungen des Bundes für die Kommunen den tatsächlichen Finanzbedarf gegenüberzustellen. Doch das dafür entwickelte Meldeverfahren ersetzt keine Statistik. Es umfasst nur wenige Ausgabensummen und erlaubt keine Rückschlüsse auf die Zahl der Leistungsberechtigten und auf die Inanspruchnahme der BuT-Leistungen. Manche Länder weisen Ausgabedaten nach Monaten, Rechtskreisen und Leistungsarten sehr detailliert aus, andere melden nur die gesetzlich geforderten Gesamtausgaben. Dem BMAS stehen damit keine interkommunal vergleichbaren Ausgabedaten zur Verfügung.⁵³

Bei der Auswertung der Angaben, die Kommunen in der Online-Erhebung zu Fallzahlen (BuT-Leistungsfällen) für einen Monat (Februar 2012), zu den Leistungsbeziehungen

⁵² Zum Stand der Umsetzung vgl. BA Statistik 2013b.

⁵³ Auskunft der Referate IIa1, IIc3 und IIa4 des BMAS vom 16. Januar 2014.

den für das Jahr 2012 und zu den Gesamtaufwendungen für BuT-Leistungen im Jahr 2012 und zu den Kompensationsleistungen des Bundes für dieses Jahr machten, zeigten sich im Einzelnen folgende Probleme:

- Zur Anzahl der Kinder und Jugendlichen mit BuT-Leistungen im Februar 2012 (Fallzahlen) nach Rechtskreisen und Leistungsarten liegen im Online-Datensatz für keine Leistungsart Angaben aus mehr als 50 % der Kommunen vor. Als Erläuterungen gaben 117 Kommunen an, dass ihnen die gewünschten Daten gar nicht oder nicht vollständig vorliegen, bzw. dass dafür eine gesonderte Auswertung erforderlich gewesen wäre, die aber über die genutzte Software nicht möglich sei. In 70 Fällen wurde mitgeteilt, dass die Daten für einzelne Leistungsarten und/oder Rechtskreise nicht getrennt erfasst werden. In 44 Fällen konnten für den genannten Zeitraum keine Daten geliefert werden. Außerdem wurde noch das Problem angeführt, dass in manchen Leistungsstellen nur Fälle, aber nicht Personen gezählt werden.
- Auch differenzierte Aufstellungen der Anzahl der Kinder und Jugendlichen mit BuT-Leistungen im Jahr 2012 liegen für keinen Rechtskreis und keine Leistungsart aus mehr als 60% der Kommunen vor. Über 200 Anmerkungen betrafen die gleichen inhaltlichen Einschränkungen wie oben. Zusätzlich wurde die Altersdifferenzierung als Problem angesprochen.
- Zur Anzahl der Kinder, Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die im Jahr 2012 mindestens eine BuT-Leistung erhielten, gaben je Rechtskreis bis zu zwei Drittel aller Kommunen Antworten. Allerdings weisen etliche ausdrücklich darauf hin, dass ihre Werte (insbesondere im SGB II) die Leistungen für Schulbedarf nicht berücksichtigen. Andere weisen darauf nicht hin, weshalb davon ausgegangen werden muss, dass bei ihnen der Schulbedarf eingeschlossen war. Deshalb sind diese Daten nicht vergleichbar. Für die anderen Rechtskreise ist der Füllgrad deutlich geringer.
- Angaben zu den Gesamtaufwendungen für BuT-Leistungen im Jahr 2012 machten 89% der 340 Kommunen. Aber auch die Vergleichbarkeit dieser Angaben ist nicht gegeben, da einige Kommunen Personalkosten mit in die Aufwendungen eingerechnet haben, andere dagegen nicht, während wieder andere dazu keine Angaben gemacht haben. Gleiches gilt für das Mittagessen in außerschulischen Horten⁵⁴: Auch hier erwähnen manche Kommunen, dass sie die Kosten hierfür mit einbezogen haben, andere weisen aus, dass sie dies nicht getan haben, und bei vielen anderen ist nicht eindeutig, ob sie einbezogen wurden oder nicht.

Jedoch können die Angaben zu den Aufwendungen für die verschiedenen Leistungsarten im SGB II für eine näherungsweise Aussage zu Kosten je Leistungsberechtigten herangezogen werden, um einen Anhaltspunkt zu höherer oder niedrigerer Inan-

⁵⁴ Vgl. §§ 77 Abs. 11 Satz 4 SGB II, 131 Abs. 4 Satz 2 SGB XII in der im Jahr 2013 gültigen Fassung. Diese Aufwendungen konnten bis 2013 aus den zusätzlichen Mitteln finanziert werden, die der Bund den Kommunen zum Belastungsausgleich zur Verfügung stellte.

spruchnahme zu gewinnen. Diese Angaben liegen in der Online-Befragung für etwa drei Viertel aller einbezogenen Kommunen vor. Auch bei diesen Zahlen gibt es Einschränkungen: so haben manche Kommunen die Kosten für den Schulbedarf eingerechnet, andere wegen der automatisierten Auszahlung nicht. Aus diesem Grund sind für die Berechnung eines Dichtewerts die Aufwendungen für drei Leistungsarten ausgeschlossen worden:

- Aufwendungen für den Schulbedarf,
- Aufwendungen für die Schülerbeförderung, weil hier die Vergleichbarkeit aufgrund der Vielzahl an vorrangigen Leistungen nicht gegeben ist und
- Aufwendungen für die gemeinschaftliche Mittagsverpflegung, zum einen wegen des eben schon angesprochenen Problems der Einbeziehung des Hortmittagessens in außerschulischen Einrichtungen, zum anderen weil hier auch ein sehr unterschiedlicher Anteil von Schulen mit Mittagsverpflegung einen stark verzerrenden Einfluss hätte.

Die Aufwendungen für die verbleibenden vier Leistungsarten wurden aufaddiert und dann durch die Anzahl der potenziell Leistungsberechtigten zwischen 6 und 17 Jahren dividiert, die sich zum Stichtag 31.12.2011 aus den Zahlen der BA-Statistik zu SGB-II-Leistungsbezieher/innen ergibt. Der Aufwand je Leistungsberechtigten wird damit nur näherungsweise angegeben, da tatsächliche Aufwendungen im Jahr 2012 mit der Anzahl der Bezieher/innen sozialer Mindestsicherung zum Stichtag 31.12. des Vorjahres verknüpft werden. Eine weitere Ungenauigkeit ergibt sich aus der Altersangrenzung auf Kinder von 6 bis 17 Jahren: Aufwendungen für Schul- und Kita-Ausflüge und soziokulturelle Teilhabe können auch für Kinder unter sechs Jahren finanziert werden.

Trotz dieser Einschränkungen stellt dieser Dichtewert, der für 258 Kommunen berechnet werden konnte, eine sinnvolle Annäherung dar: Der Median liegt bei 70,16 € je potenziell leistungsberechtigtem Kind/Jugendlichen, der Mittelwert liegt bei 76,11 €.

Tab. III.13-1: BuT-Aufwendungen nach SGB II je potenziell leistungsberechtigtem Kind/Jugendlichem

	Häufigkeit	Prozent
bis unter 50 €	45	17,5
bis unter 100 €	165	63,9
bis unter 150 €	40	15,5
über 150 €	8	3,1
Gesamt	258	100,0

Quelle: Online-Erhebung 2013, Frage III.B.5, sekundärstatistische Analysen und eigene Berechnungen.
Nur Leistungen nach § 28 Abs. 2, 5 und 7 SGB II.

Wie Tabelle III.12-1 entnommen werden kann, findet sich die große Mehrheit der Kommunen in dem Segment zwischen 50 und 100 €. Werte unter 25 € ergeben sich durchweg für kleinere Kommunen mit einer sehr geringen Anzahl von Leistungsberechtigten.

tigten. Die durchschnittlich aufgewendeten Mittel für die Leistungsarten nach § 28 Abs. 2, 5 und 7 SGB II je leistungsberechtigtem Kind/Jugendlichen im Alter von 6 bis 17 Jahren nehmen tendenziell mit höheren Einwohnerzahlen und höherer Potenzialdichte zu. Für Status- und Organisationsvariablen ergeben sich keine starken Zusammenhänge.

III.13.2 Erhebungsziele für die Fallstudien

In den bevorstehenden Erhebungen in den Kommunen, für die im Rahmen der qualitativen Implementationsstudie Fallstudien zu erstellen sind, verdienen die Probleme der statistischen Erfassung von BuT-Leistungen besondere Aufmerksamkeit. Für die 29 Fallstudieneinheiten soll eine vergleichbare Datengrundlage für die Berechnung von Quoten der Inanspruchnahme gewonnen werden. Aufgrund der ermittelten Probleme muss davon ausgegangen werden, dass dies für alle Leistungsarten weiterhin schwierig sein wird. Deshalb wird mit zwei Varianten geplant:

- Berechnung von Quoten mit Daten nur für das SGB II,
- Berechnung von Quoten mit Daten auch für alle anderen Rechtskreise.

Die Kommunen sind erst seit April 2013 endgültig verpflichtet, Daten über XSozial zu übermitteln. Bis September 2013 galt zusätzlich eine Übergangsfrist, bis zu deren Ende die Vollständigkeit der Datenübermittlung garantiert werden sollte (Bundesagentur für Arbeit 2012: 2). Deshalb erscheint es realistisch, im nächsten Erhebungsschritt Daten für das zweite Quartal 2013 zu erhalten. Hierbei ist mit verschiedenen Schwierigkeiten zu rechnen.

Bei der Berichterstattung über XSozial handelt es sich um Monatsmeldungen. Für jeden Monat wird berichtet, für welche Leistungsberechtigten welche BuT-Leistungen mit welchem monetären Gegenwert in Anspruch genommen worden sind. Jede Monatsmeldung setzt sich dabei aus vier Zeitscheiben zusammen. Wenn also die Kosten für z.B. eine Klassenfahrt im April erst im Mai erstattet werden, werden diese trotzdem dem April zugerechnet, ebenso wenn sie erst im Juni oder Juli erstattet werden. Eine Monatsmeldung ist daher erst nach mehreren Monaten vollständig (sog. Ladestände). Diese Leistungsfälle können jedoch aufgrund von Mehrfachzahlungen nicht mit Personen gleichgesetzt werden: Wer z.B. für zwölf Monate in einem Verein den Vereinsbeitrag erstattet bekommt, ist in jeder Monatsmeldung wieder erfasst. Auch lässt sich Inanspruchnahme in Monatsscheiben nicht vergleichbar erfassen: wenn im nachgewiesenen Monat keine Klassenfahrt oder kein Ausflug oder keine Lernförderung stattgefunden hat, kann auch keine Leistung in Anspruch genommen werden. Eine Quartalsangabe ist in dieser Hinsicht aussagekräftiger, auch wenn sie das Problem nicht ganz löst, weil z.B. die Stichtage für den Schulbedarf nicht in das zweite Quartal fallen.

Um die gewünschten Daten zu erhalten, müssen die mit der Statistik befassten Fachkräfte in den Fallstudieneinheiten deshalb aus ihren Programmen eigene Auswertungen vornehmen, z.B. nach Personen und nach Altersgruppen. Zu unterscheiden ist

zwischen Inanspruchnahme einer bestimmten Leistungsart oder der Inanspruchnahme von mindestens einer BuT-Leistung. Für letztere sollte mindestens der Schulbedarf unberücksichtigt bleiben, weil sich sonst zumindest im SGB II eine Inanspruchnahmequote von 100% ergeben würde. Neben dem Schulbedarf sollte ebenfalls die gemeinschaftliche Mittagsverpflegung herausgerechnet werden, da auch hier zumindest in einigen Kommunen automatisierte Antragsverfahren bestehen. (Z.B. stellt das Jugendamt automatisch Anträge für alle Kinder und Jugendliche, für die auch Hortbeiträge übernommen werden.)

Neben der Anzahl der Personen mit mindestens einer Leistung sollte zusätzlich erhoben werden, wie viele Personen eine bestimmte Leistung in Anspruch nehmen. Für die Quote der Inanspruchnahme im Rechtskreis SGB II sollten nach Möglichkeit folgende Angaben ermittelt werden:

- Potenziell Leistungsberechtigte,
- Personen mit mindestens einer Leistung,
- Personen mit mindestens einer Leistung ohne Schulbedarf und Mittagessen,

Für die nachstehenden Leistungen sollte ermittelt werden, welche Personen diese im zweiten Quartal 2013 in Anspruch genommen haben:

- Ausflüge (ein- und mehrtägig)⁵⁵,
- Schülerbeförderung,
- Lernförderung,
- Gemeinschaftliche Mittagsverpflegung⁵⁶,
- Soziokulturelle Teilhabe.

Für die anderen Rechtskreise wird geprüft werden, ob vergleichbare Daten zur Verfügung stehen. Mindestens wird aber erhoben werden,

- für welche Rechtskreise und Altersklassen die Anzahl der Grundleistungsbezieher/innen differenziert werden kann,
- und wie die Erfassung der Inanspruchnahme erfolgt: Gibt es Unterschiede in der Erfassung nach Rechtskreisen? Was ist für die Kommunen leichter zu erfassen: Zahlungsfälle je Monat, Leistungsfälle (Personen) je Monat, Personen mit Leistungen im Berichtsjahr? Lässt sich überhaupt eine Auswertung nach Personen mit Leistungen durchführen?

Nach Abschluss der Erhebungen in Welle 1a der Fallstudien wird Klarheit darüber herrschen, ob die gewünschten Daten verfügbar sein werden.

⁵⁵ Nicht differenziert nach ein- und mehrtägigen Ausflügen, weil viele Kommunen dies zusammen ziehen in der Statistik.

⁵⁶ Daten ohne Mittagessen in außerschulischen Horten.

IV. Soziale Ungleichheit und Leistungen zur Bildung und Teilhabe

Während die kommunalen Fallstudien die administrative Seite der Ausgestaltung und der Inanspruchnahme der Bildungs- und Teilhabeleistungen in den Blick nehmen, widmet sich die folgende Analyse den sozioökonomischen Einflussfaktoren von sozialer Teilhabe wie auch von Kenntnis und Nutzung des Bildungs- und Teilhabepakets auf der Grundlage der 6. Welle des IAB-Panels „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS)⁵⁷.

IV.1 Stratifizierung der sozialen Teilhabe im Kindes- und Jugendalter

Die Leistungen zur Bildung und Teilhabe sollen die Möglichkeiten zur sozialen und kulturellen Partizipation von Kindern und Jugendlichen aus einkommensschwachen Familien verbessern. Diese zweckgebundenen zusätzlichen Mittel sollen zum einen die vom Bundesverfassungsgericht festgestellten Lücken bei der Sicherung des besonderen Bedarfs von hilfebedürftigen Kindern und Jugendlichen schließen (vgl. Bundesverfassungsgericht 2010). Zum anderen zielt das neue Leistungsangebot darauf ab, soziale Ungleichheiten beim Zugang zur formalen und informellen Bildung und bei der Beteiligung an gemeinschaftlichen Aktivitäten in Einrichtungen und Schulen zu kompensieren. So sollen dort Chancen auf Teilhabe eröffnet werden, „wo diese Kinder und Jugendlichen sonst aufgrund des geringen Einkommens ihrer Familien in besonderer Weise vom Ausschluss bedroht sind“ (BMFSFJ 2012: 9).

Die sozialpolitischen Ziele des neuen Leistungsangebots werfen die Frage nach Art und Umfang der Exklusionsrisiken von Kindern und Jugendlichen aus armutsnahen Haushalten auf. Schlechtere Teilhabechancen von Kindern und Jugendlichen aus Familien mit einem niedrigen sozioökonomischen Status sind für den Bereich der schulischen und außerschulischen Bildung durch eine Reihe von Studien belegt (vgl. Engels/Thielebein 2011; Sletten 2010; Solga/Dombrowski 2009). Mit Blick auf das Bildungs- und Teilhabepaket stellt sich die Frage, in welchem Umfang bei leistungsberechtigten Kindern und Jugendlichen hinsichtlich der geförderten Formen der Teilhabe tatsächlich Exklusionsrisiken bestehen und mit welchen weiteren Merkmalen diese Ungleichheiten assoziiert sind.

Im Folgenden wird deshalb die soziale Stratifizierung der sozialen und kulturellen Teilhabe von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen empirisch untersucht. Für fünf im Bildungs- und Teilhabepaket geförderte Formen der soziokulturellen Teilhabe wird ermittelt, ob bzw. in welchem Umfang etwa ein Jahr nach Einführung der neuen Leistungen eine „Partizipationslücke“ zwischen Leistungsberechtigten und Nichtleistungsberechtigten besteht, die auf eine Benachteiligung schließen lassen. Die darauf

⁵⁷ Weitere Informationen zur Datengrundlage siehe II.2.

folgenden Abschnitte greifen die Frage auf, ob die Partizipationsmuster nach haushaltsbezogenen, individuellen und regionalen Merkmalen variieren.

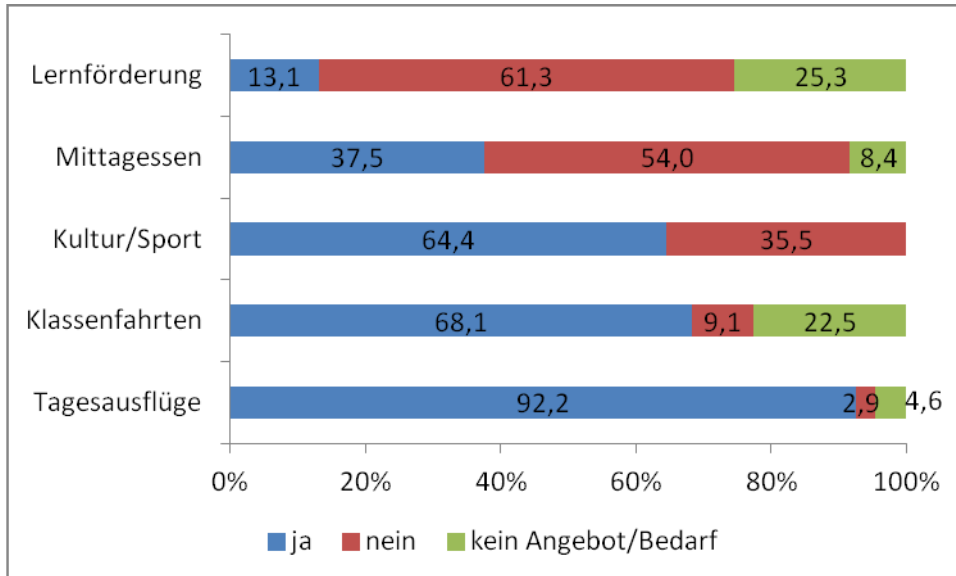
IV.1.1 Existiert eine „Partizipationslücke“?

Bei den in diesem Abschnitt betrachteten Teilhabeformen handelt es sich um Mittagsverpflegung, Tagesausflüge und Klassenfahrten, die von Betreuungseinrichtungen oder Schulen angeboten werden, um außerschulische Lernförderung für Schüler/innen und um die Teilnahme von unter 18-Jährigen an organisierten soziokulturellen oder sportlichen Aktivitäten. Im Rahmen der PASS-Befragung wird für die verschiedenen Ziel- und Altersgruppen der Leistungen für Bildung und Teilhabe erhoben, ob sie die genannten Möglichkeiten aktuell wahrnehmen⁵⁸, unabhängig davon, ob sie zum Kreis der Leistungsberechtigten gehören oder nicht. Auf dieser Grundlage können die Partizipationsmuster von Leistungsberechtigten und Nichtleistungsberechtigten im Kindes- und Jugendalter verglichen und mögliche Partizipationslücken identifiziert werden.

Abbildung IV.1-1 gibt Aufschluss über die soziokulturelle Teilhabe von Kindern und Jugendlichen, deren Familien seit 2011 weder Arbeitslosengeld II, noch Sozialhilfe, Wohngeld oder Kinderzuschlag erhalten haben (Nichtleistungsberechtigte). Die Anteilswerte beziehen sich bei der Lernförderung auf Schüler/innen bis zum 24. Lebensjahr. Bei der Mittagsverpflegung, Klassenfahrten und bei Tagesausflügen gehen zusätzlich zu den Schülern/Schülerinnen auch Vorschulkinder in Betreuungseinrichtungen oder in einer Kindertagespflege in die Berechnung ein. Bei organisierten Aktivitäten beziehen sich die Werte auf alle unter 18-Jährigen. Aus der Abbildung geht auch hervor, für welchen Anteil der Kinder und Jugendlichen kein Angebot verfügbar war, bzw. im Fall der Lernförderung kein Bedarf bestand. Diese Kategorie wurde in der Erhebung nicht direkt erfragt, sondern nur dann erfasst, wenn die Befragten von sich aus spontan darauf hinwiesen. Aufgrund dessen sind diese Anteilswerte als Untergrenze zu interpretieren.

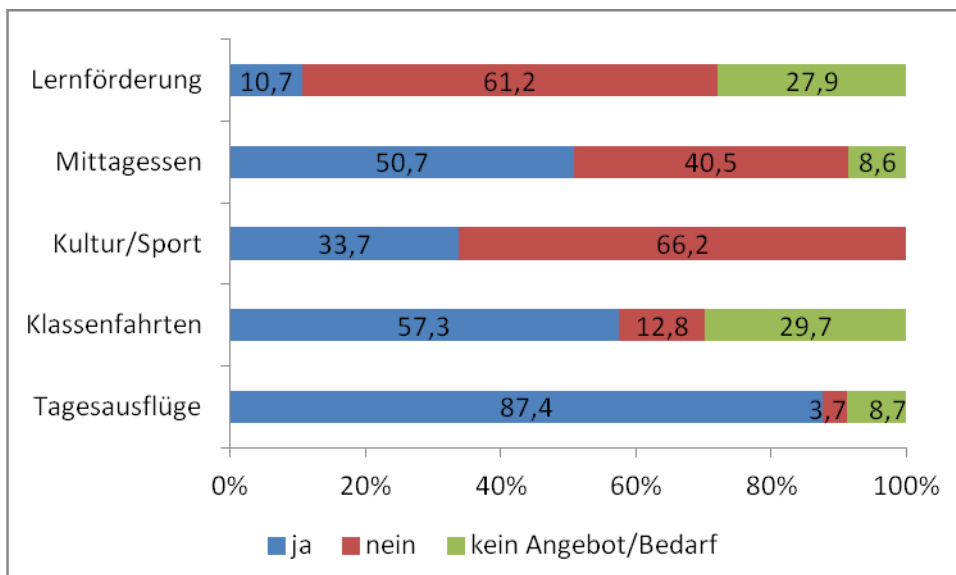
Von den nichtleistungsberechtigten unter 25-jährigen Schülern/Schülerinnen nutzt nur etwas mehr als ein Zehntel eine außerschulische Lernförderung, um Schulleistungen zu verbessern. Bei den weiteren Teilhabeformen sind die Beteiligungsquoten deutlich höher: Etwas mehr als ein Drittel erhält eine Mittagsverpflegung in Betreuungseinrichtungen oder Schulen, etwas mehr als zwei Drittel nehmen in der Regel an mehrtägigen Klassenfahrten teil und nahezu alle Kinder und Jugendlichen beteiligen sich an Tagesausflügen. Auch organisierte Aktivitäten in der Freizeit werden von annähernd zwei Drittel der unter 18-Jährigen wahrgenommen.

⁵⁸ Der Fragetext lautet z.B. für organisierte Aktivitäten: „Ist [Name KindX] Mitglied in einem Verein oder einer Gruppe? Das könnte zum Beispiel ein Sport- oder Musikverein, die freiwillige Feuerwehr oder eine politische oder religiöse Gruppe sein.“ Die gesamte Fragensequenz findet sich im Fragebogenauszug im Anhang.

Abb. IV.1-1: Soziokulturelle Teilhabe von Nichtleistungsberechtigten

Quelle: PASS 6. Welle, eigene Berechnungen, gewichtete Anteilswerte

Berücksichtigt man, dass Aktivitäten wie Klassenfahrten erst für ältere Kinder in Betracht kommen und zudem nicht überall angeboten werden, vermittelt sich der Eindruck, dass die hier betrachteten Teilhabemöglichkeiten im Kontext von Schulen und Betreuungseinrichtungen umfassend wahrgenommen werden. Ob dies auch für Kinder und Jugendliche aus Niedrigeinkommenshaushalten gilt, ergibt ein Vergleich mit Abbildung IV.1-2, welche die entsprechenden Beteiligungsquoten für Leistungsberechtigte zeigt.

Abb. IV.1-2: Soziokulturelle Teilhabe von Leistungsberechtigten

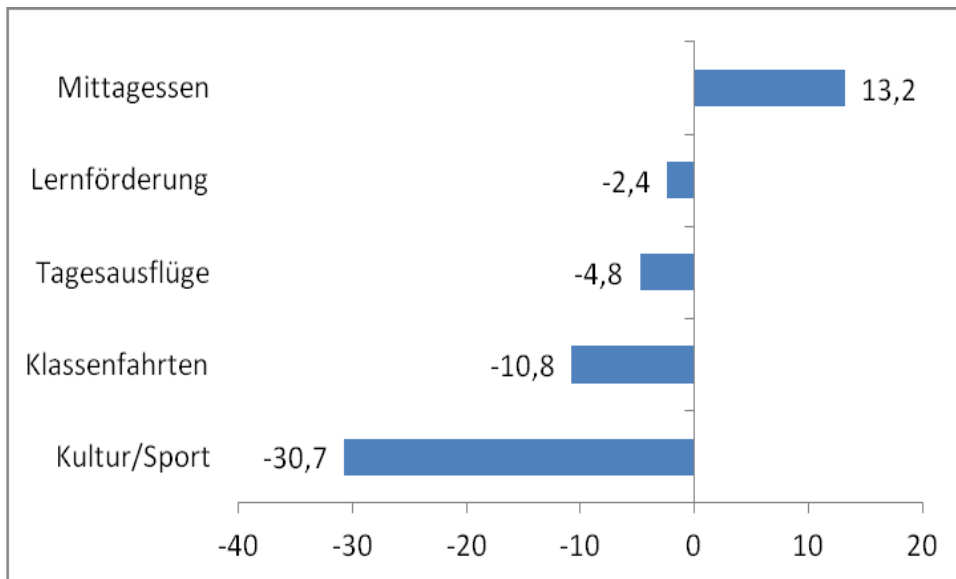
Quelle: PASS 6. Welle, eigene Berechnungen, gewichtete Angaben

Leistungsberechtigte nutzen in einem ähnlichen Ausmaß eine außerschulische Lernförderung (11 %) und auch sie beteiligen sich mehrheitlich an Tagesausflügen von Schulen und Betreuungseinrichtungen (87 %). Deutliche Abweichungen sind hingegen

bei der Mittagsverpflegung in Einrichtungen, bei mehrtägigen Klassenfahrten und bei organisierten Freizeitaktivitäten festzustellen.

Abbildung IV.1-3 stellt die Teilhabeunterschiede als Differenz der Anteilswerte der „ja“-Antworten dar. Bei einem Partizipationsvorsprung von leistungsberechtigten Kindern ist die Differenz positiv, bei einem Partizipationsrückstand gegenüber Nichtleistungsberechtigten ist der Wert negativ.

Abb. IV.1-3: Partizipationsunterschiede (Prozentpunktdifferenz Leistungsberechtigte - Nichtleistungsberechtigte)



Quelle: PASS 6. Welle, eigene Berechnungen, gewichtete Angaben

Mit Blick auf das neue Leistungsspektrum zur Förderung von Bildung und Teilhabe ist von besonderem Interesse, ob und in welchem Umfang Kinder und Jugendliche aus Familien mit geringem Einkommen weniger an sozialen, kulturellen und bildungsfördernden Aktivitäten teilnehmen, als solche aus finanziell besser gestellten Familien. Wie aus Abbildung IV.1-3 hervorgeht, ist dies bei fast allen hier betrachteten Teilhabeformen der Fall. Nur die Möglichkeit zur Mittagsverpflegung in Schulen und Betreuungseinrichtungen wird von Leistungsberechtigten signifikant häufiger genutzt. Eine Lernförderung wird etwas seltener in Anspruch genommen, die Unterschiede sind jedoch statistisch nicht bedeutsam. Ebenfalls geringe, wenn auch statistisch signifikante, negative Abweichungen bestehen bei der Teilnahme an Tagesausflügen. Deutliche, statistisch signifikante Teilhabedefizite sind vor allem bei mehrtägigen Klassenfahrten und besonders ausgeprägt bei organisierten kulturellen und sportlichen Aktivitäten festzustellen.

Die Partizipationsunterschiede zwischen den leistungsberechtigten und nichtleistungsberechtigten Kindern und Jugendlichen sind nur ein erstes Indiz für mögliche Exklusionsrisiken bei den betrachteten Teilhabeformen. Allerdings können die beobachteten Partizipationsmuster auch aus einer unterschiedlichen Zusammensetzung der beiden Subgruppen resultieren. Im Folgenden wird deshalb untersucht, mit welchen haus-

haltsbezogenen, individuellen und regionalen Merkmalen die Nutzung der Teilhabeangebote korreliert ist.

IV.1.2 Haushaltsbezogene, individuelle und regionale Einflussfaktoren der Teilhabe

Mittagsverpflegung in Schulen und Betreuungseinrichtungen

Im Entwurf des Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen wird die Teilnahme an einer Gemeinschaftsverpflegung als wichtiges Element der sozialen Teilhabe von Kindern und Jugendlichen anerkannt (vgl. Deutscher Bundestag 2010: 125). Damit wird nicht nur auf die biologische, sondern vorrangig auf soziale, kulturelle und psychologische Funktionen der Ernährungsversorgung Bezug genommen (vgl. Barlösius u.a. 1995). Gemeinsames Essen wie es z.B. in vielen Familien als wichtiges Element der Alltagsgestaltung praktiziert wird, kann Zugehörigkeit und Nähe zum Ausdruck bringen (vgl. Feichtinger 1996; Leonhäuser u.a. 2009). Ebenso werden außerfamiliäre soziale Beziehungen häufig durch gemeinsames Essen in Restaurants oder bei gegenseitigen Besuchen gepflegt. Solche anerkannten sozialen und kulturellen Praktiken aufgrund finanzieller Einschränkungen nicht einhalten zu können, kann subjektiv als Form der sozialen Ausgrenzung wahrgenommen werden (vgl. Pfeiffer u.a. 2011).

Im Zuge des Ausbaus von Ganztagsbetreuung und Ganztagschulen wurde in vielen Einrichtungen ein gemeinsames Mittagessen als fester Bestandteil des Alltagsablaufs institutionalisiert und stellt somit einen wichtigen Teilhabemodus dar (vgl. Schütz/Weide 2009). Auch in diesem Kontext dienen Essenspausen nicht nur der Versorgung und Regeneration, sie bieten auch zusätzliche Gelegenheitsräume für die Gemeinschaft mit Gleichaltrigen und den Austausch über schulische und biografische Erfahrungen und können dadurch die soziale Teilhabe unterstützen.

Bislang liegen wenig empirische Erkenntnisse über die Relevanz und die Inanspruchnahme einer Mittagsverpflegung in Schulen und Betreuungseinrichtungen in der Gesamtbevölkerung vor. Subjektive Betreuungsvorstellungen der Eltern können hier eine wichtige Rolle spielen. So befürworten z.B. Eltern von Schulkindern in Westdeutschland mehrheitlich ein gemeinsames Mittagessen in der Familie, wohingegen ostdeutsche Eltern sich überwiegend für eine Verpflegung in der Schule oder im Hort entscheiden (vgl. Institut für Demoskopie Allensbach 2011: 49f.).

Darüber hinaus können bei der Nutzung einer Mittagsverpflegung sowohl angebots- als auch nachfragebedingte Selektionen auftreten. Zum einen steht nicht allen Kindern und Jugendlichen eine Gemeinschaftsverpflegung zur Verfügung. Diese wird in erster Linie von Ganztagschulen und Einrichtungen zur außerfamiliären Kindertagesbetreuung angeboten. Im Grundschulalter wird z.B. jedes vierte Kind in einer Ganztagschule unterrichtet, die sich durch ein erweitertes Angebot an schulischen Aktivitäten wie auch durch das Angebot einer Mittagsverpflegung von anderen Schultypen unterscheiden (vgl. Marcus u.a. 2013: 11; Kultusministerkonferenz 2013). Ganztagschulen wie auch

entsprechende Einrichtungen der Kinderbetreuung sind allerdings regional unterschiedlich verteilt. So stehen in Ostdeutschland insgesamt mehr Plätze für die außerschulische Ganztagsbetreuung von Kindern zur Verfügung und auch Ganztagschulen sind dort etwas häufiger zu finden (vgl. Kultusministerkonferenz 2013). Vor diesem Hintergrund ist zu erwarten, dass ostdeutsche Kinder mittags häufiger in Schulen oder Betreuungseinrichtungen verpflegt werden als westdeutsche.

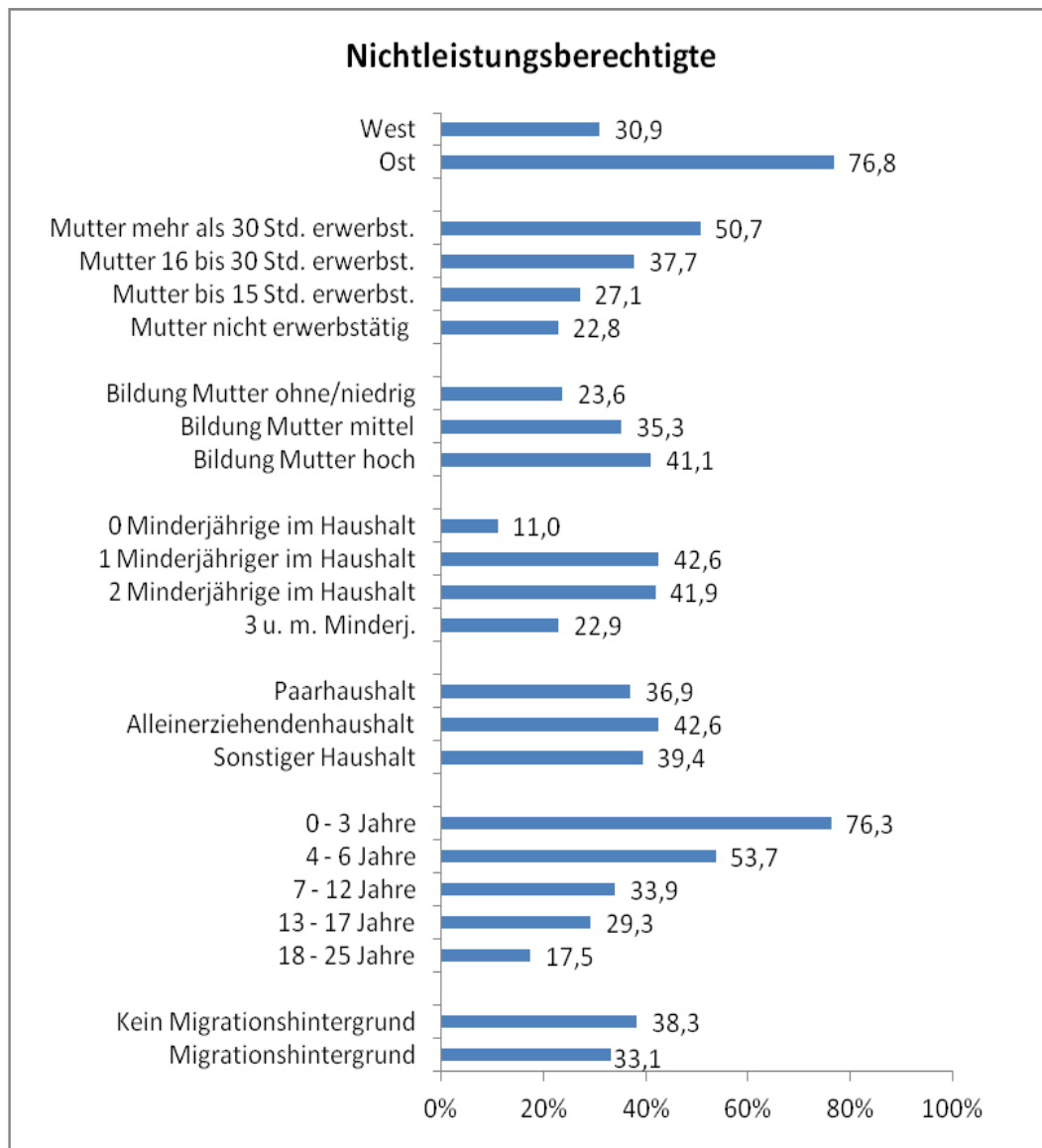
Zum anderen werden die Schulformen und Betreuungsangebote selektiv genutzt. So können Elternbeiträge für Kinder aus ärmeren Familien als soziale Hürde wirken. Allerdings kommen Marcus u.a. (2013) zu dem Ergebnis, dass Kinder aus sozioökonomisch benachteiligten Haushalten in Westdeutschland häufiger Ganztagschulen nutzen, während dies in Ostdeutschland seltener der Fall ist. Auch zeigen die Autoren für den Grundschulbereich, dass der Ganztagsschulbesuch in starkem Zusammenhang mit der Anzahl der Geschwister und dem Alter des Kindes, sowie mit dem Arbeitsmarktstatus der Mutter steht und auch von alleinerziehenden Müttern häufiger nachgefragt wird. Durch die Entscheidung für ein Ganztagsangebot können insbesondere erwerbstätige Mütter mögliche Zeitkonflikte zwischen Erwerbstätigkeit und Familie entschärfen, indem zeitaufwändige Aktivitäten wie Nahrungszubereitung und Nachmittagsbetreuung nach außen verlagert werden (vgl. Datar/Nicosia 2012). Darauf weist auch das Ergebnis hin, dass jüngere Kinder, die noch einer zeitlich intensiveren Betreuung bedürfen, häufiger Ganztagschulen besuchen. Bei mehreren Kindern im Haushalt ist der Ganztagsschulbesuch hingegen unwahrscheinlicher. Hier können Kostengründe eine Rolle spielen, wie auch die Tatsache, dass Mütter von mehreren Kindern seltener erwerbstätig sind oder anderen Schulformen bzw. familiengebundenen Betreuungsarrangements den Vorzug geben. Ähnliche Selektivitäten sind auch bei der außerfamiliären Betreuung von Kleinkindern festzustellen, die z.B. in Westdeutschland stärker von hochgebildeten Müttern genutzt wird (vgl. Krapf 2014).

Dass leistungsberechtigte häufiger als nichtleistungsberechtigte Kinder und Jugendlichen mittags in einer Schule oder Betreuungseinrichtung verpflegt werden, könnte demnach wesentlich durch die selektive Verteilung und Nutzung von Einrichtungen, die eine Mittagsverpflegung anbieten, beeinflusst sein. Hinweise darauf finden sich in den folgenden beiden Abbildungen IV.1-4 und IV.1-5, in der die Beteiligungsquoten der beiden Subgruppen bei der Mittagsverpflegung nach weiteren sozialen Merkmalen aufgeschlüsselt werden. Die Anteilswerte beziehen sich hier auf Vorschulkinder, die außerfamiliär in Kindertageseinrichtungen oder im Rahmen einer Kindertagespflege betreut werden, sowie auf Schüler/innen bis zum 24. Lebensjahr.

Wie sich zeigt, existieren sowohl Ähnlichkeiten als auch Unterschiede bei den Partizipationsmustern von leistungsberechtigten und nichtleistungsberechtigten Kindern und Jugendlichen. In beiden Subgruppen konzentriert sich die Nutzung einer Mittagsverpflegung sehr stark auf Kinder im Vorschulalter und bei den Leistungsberechtigten auch noch auf unter 12-jährige Schüler/innen. Tendenziell nehmen Kinder, die mit einem Elternteil im Haushalt leben, etwas häufiger eine Mittagsverpflegung in Anspruch als solche mit beiden Eltern. Die Unterschiede sind jedoch statistisch nicht signifikant.

Dies gilt auch für die etwas niedrigere Quote von Kindern aus Migrantenfamilien im Vergleich zu einheimischen Kindern einschließlich solchen, bei denen bereits die Eltern in Deutschland geboren und aufgewachsen sind.

Abb. IV.1-4: Beteiligungsquote an Mittagsverpflegung, Schüler/innen und Kinder in Betreuungseinrichtungen



Quelle: PASS 6. Welle, eigene Berechnungen, gewichtete Anteilswerte

Während in Ostdeutschland sowohl Kinder aus Niedrigeinkommenshaushalten als auch Kinder aus finanziell besser gestellten Haushalten etwa in gleichem Ausmaß in Einrichtungen versorgt werden (77 %), übersteigt in Westdeutschland die Beteiligungsquote der Leistungsberechtigten mit 42 % diejenige der Nichtleistungsberechtigten (31 %). Da westdeutsche Kinder aus Haushalten mit Transferleistungsbezug bzw. Niedrigeinkommen verstärkt Schulen mit Ganztagsangeboten besuchen (Marcus u.a. 2013), dürfte diese Selektivität wesentlich zum Partizipationsvorsprung von benachteiligten Kindern beitragen. Ebenso geht aus den Abbildungen IV.1-4 und IV.1-5 hervor,

dass in beiden Subgruppen Kinder von Müttern mit einer mittleren oder höheren Bildung signifikant häufiger in Einrichtungen versorgt werden als Kinder von Müttern mit einem niedrigen Bildungsabschluss.

Die Anzahl der Minderjährigen im Haushalt und auch der Erwerbsstatus der Mutter beeinflusst die Inanspruchnahme einer Mittagsverpflegung in Schulen und Betreuungseinrichtungen in beiden Subgruppen in unterschiedlicher Weise. Leistungsberechtigte junge Erwachsene in Haushalten ohne minderjährige Kinder nutzen die Option zur Mittagsverpflegung deutlich häufiger (39 %) als ihre nichtleistungsberechtigten Altersgenossen (11 %). Kinder aus nichtleistungsberechtigten Familien mit mindestens drei Minderjährigen im Haushalt nehmen im Vergleich zu solchen mit nur einem minderjährigen Kind signifikant seltener die Verpflegung in der Schule oder in der Betreuungseinrichtung wahr. Bei den leistungsberechtigten Kindern gibt es hingegen nur geringe, nicht signifikante Unterschiede der Nutzungsquoten.

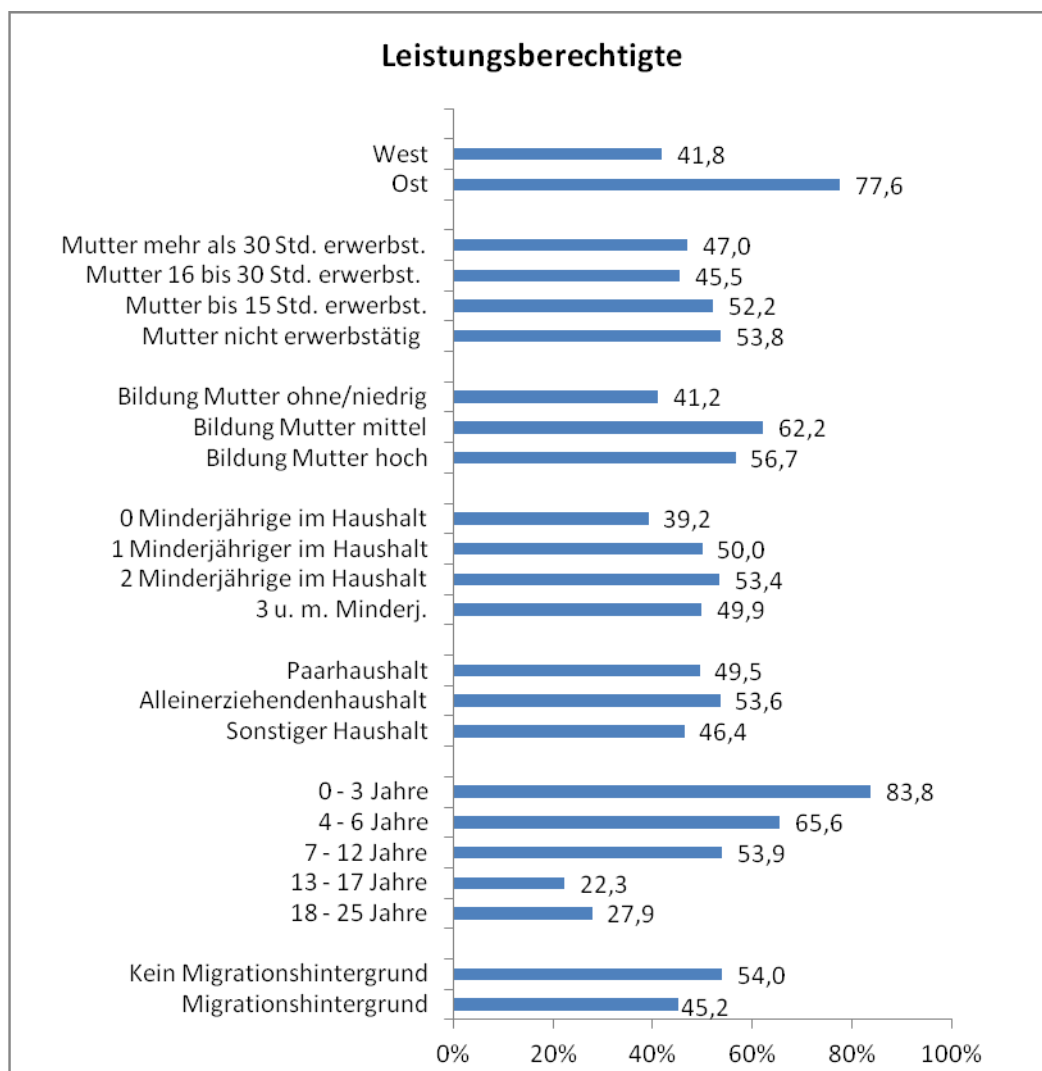
Der Erwerbsumfang der Mutter steht bei den nichtleistungsberechtigten Kindern in deutlichem Zusammenhang mit der Beteiligungsquote. In dieser Subgruppe nehmen 23 % der Kinder, deren Mutter nicht erwerbstätig ist, das Mittagessen in einer Einrichtung ein. Sind die Mütter erwerbstätig, dann ist die Nutzungsquote signifikant höher und steigt mit dem Arbeitszeitumfang. Leistungsberechtigte Kinder und Jugendliche nutzen die Mittagsverpflegung auf unterschiedliche Weise. Hier sind es sogar Kinder von nicht erwerbstätigen Müttern, die am häufigsten am Schulmittagessen teilnehmen (54 %), wobei sich nur geringe, nicht signifikante Unterschiede zu Kindern von erwerbstätigen Müttern abzeichnen. Tendenziell sind die Beteiligungsquoten von Kindern sogar niedriger, wenn deren Mütter einen höheren Arbeitszeitumfang haben.

Die bisherigen Ergebnisse beschreiben lediglich den bivariaten Zusammenhang zwischen den diskutierten Merkmalen und der Beteiligung an einer Mittagsverpflegung. Die folgenden multivariaten Modellschätzungen berücksichtigen nun gleichzeitig mehrere Faktoren, so dass der Einfluss der einzelnen Merkmale um den Einfluss der weiteren Faktoren bereinigt wird. In der Modellschätzung wird neben den bereits diskutierten Merkmalen zusätzlich das Einkommensniveau des Haushalts einbezogen. Tabelle IV.1-1 enthält sowohl die Schätzergebnisse für die gesamte Stichprobe (Modell I) als auch getrennt für Nichtleistungsberechtigte (Modell II, NLB) und Leistungsberechtigte (Modell III, LB). Die Tabelle gibt die durchschnittlichen marginalen Effekte (AME) wieder. Ein Effekt von 0,114 für das Merkmal „leistungsberechtigt“ sagt z.B. aus, dass diese Kinder und Jugendlichen im Vergleich zu Nichtleistungsberechtigten im Durchschnitt der Stichprobe eine um 11,4 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit haben, eine Mittagsverpflegung in Anspruch zu nehmen.

Die Modellschätzungen bestätigen zentrale Ergebnisse der bivariaten Analysen. Auch nach Kontrolle weiterer Einflussfaktoren korreliert die Nutzungswahrscheinlichkeit in beiden Subgruppen hochsignifikant mit dem Alter der Kinder. Die Beteiligung an einer Mittagsverpflegung ist somit nicht nur eine Frage unterschiedlicher Teilhabechancen, sondern in hohem Maße eine von altersspezifischen Betreuungserfordernissen. Darü-

ber hinaus bestätigen sich regionale Disparitäten. Der Nutzungsvorsprung der ostdeutschen Kinder ist vor dem Hintergrund der insgesamt besser ausgebauten Infrastruktur für die Ganztagsbetreuung zu sehen. Die Anzahl der Minderjährigen im Haushalt und die Anwesenheit eines oder beider Elternteile wirken sich in beiden Subgruppen unterschiedlich auf die Teilnahme an einer Mittagsverpflegung aus. Leben drei oder mehr Minderjährige im Haushalt, verringert sich in nichtleistungsberechtigten Haushalten die Nutzungswahrscheinlichkeit im Vergleich zu Haushalten mit nur einem Minderjährigen signifikant um etwa 11 Prozentpunkte. Kinder, die mit beiden Eltern in leistungsberechtigten Haushalten leben, nutzen eine Mittagsverpflegung signifikant seltener (-8 Prozentpunkte) als Kinder von Alleinerziehenden.

Abb. IV.1-5: Beteiligungsquote an Mittagsverpflegung, Schüler/innen und Kinder in Betreuungseinrichtungen



Quelle: PASS 6. Welle, eigene Berechnungen, gewichtete Anteilswerte.

Tab: IV.1-1: Aktuelle Inanspruchnahme einer Mittagsverpflegung in Einrichtungen

	Modell I		Modell II (NLB)		Modell III (LB)	
	dy/dx	Std.Err.	dy/dx	Std.Err.	dy/dx	Std.Err.
<i>leistungsberechtigt</i>	0,114 ***	0,039	–	–	–	–
<i>log. HH-Äquivalenzeink. (in 100 €)</i>	0,026	0,025	0,017	0,023	0,117 *	0,063
<i>weiblich</i>	0,023	0,026	0,016	0,031	0,070 **	0,032
<i>Migrationshintergrund</i>	0,040	0,036	0,039	0,047	0,039	0,045
<i>Altersgruppe</i>						
0-3 Jahre (Referenzkategorie)	–	–	–	–	–	–
4-6 Jahre	-0,179 ***	0,048	-0,201 ***	0,065	-0,106 **	0,054
7-12 Jahre	-0,340 ***	0,047	-0,371 ***	0,059	-0,248 ***	0,048
13-17 Jahre	-0,418 ***	0,048	-0,390 ***	0,061	-0,544 ***	0,048
18-24 Jahre	-0,411 ***	0,096	-0,362 ***	0,104	-0,652 ***	0,096
<i>Anzahl Minderjährige im HH</i>						
0	-0,308 **	0,122	-0,380 ***	0,1	0,150	0,210
1 (Referenzkategorie)	–	–	–	–	–	–
2	0,007	0,036	0,000	0,042	0,063	0,051
3 bis 6	-0,066 *	0,04	-0,108 **	0,522	0,041	0,051
<i>Lebensform</i>						
Alleinerziehendenhh. (Referenzkat.)	–	–	–	–	–	–
Paarhaushalt	-0,032	0,039	0,018	0,054	-0,082 *	0,045
Sonstiger Haushalt	-0,043	0,06	0,009	0,082	-0,057	0,066
<i>Bildungsabschluss der Mutter</i>						
ohne/niedrig (Referenzkat.)	–	–	–	–	–	–
mittel	0,020	0,042	0,022	0,056	0,046	0,055
hoch	0,063	0,044	0,065	0,055	0,084	0,060
<i>Erwerbsstatus der Mutter</i>						
nicht erwerbstätig (Referenzkat.)	–	–	–	–	–	–
Mutter bis 15 Std. erwerbst.	0,034	0,043	0,071	0,055	0,011	0,048
Mutter 16 bis 30 Std. erwerbst.	0,078 **	0,038	0,124 ***	0,048	0,026	0,056
Mutter mehr als 30 Std. erwst.	0,131 ***	0,046	0,204 ***	0,053	-0,122	0,076
<i>Wohnort Ostdeutschland</i>	0,351 ***	0,031	0,357 ***	0,042	0,328 ***	0,043
Fallzahl	4267		1790		2477	
Prop > F	0,000		0,000		0,000	

Quelle: PASS 6. Welle, eigene Berechnungen, gewichtet

Signifikanzniveaus: * = $p < 0,1$; ** = $p < 0,05$; *** = $p < 0,01$

Abkürzungen: NLB=Nichtleistungsberechtigte, LB=Leistungsberechtigte

Logistische Regression, durchschnittliche marginale Effekte (AME), Antwortausfälle bei Bildung und Erwerbsstatus der Mutter wurden kontrolliert

Die bivariaten Ergebnisse weisen auf eine signifikant geringere Beteiligungsquote der Kinder von Müttern mit einem formal niedrigen Bildungsniveau hin. Allerdings ist dieser Einflussfaktor nach Kontrolle des Erwerbsumfangs der Mutter und weiterer Merkmale in beiden Subgruppen nicht mehr signifikant, wohingegen sich die unterschiedliche Bedeutung des mütterlichen Erwerbsstatus bestätigt. Dass die Teilnahmewahrscheinlichkeit der nichtleistungsberechtigten Kinder bei einem höheren Arbeitszeitumfang der Mütter steigt, spricht hier für eine Nutzungsstrategie, welche den Müttern die Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Versorgungspflichten erleichtert. Leistungsberechtigte Kinder nutzen dagegen eine Mittagsverpflegung unabhängig vom Erwerbsstatus der Mutter, tendenziell ist die Wahrscheinlichkeit sogar etwas geringer bei einer vollzeithen Beschäftigung der Mütter im Vergleich zur Nichterwerbstätigkeit (-12 Prozentpunkte). Vermutlich greifen in dieser Subgruppe Programme zur Bezuschussung der Kosten für eine Mittagsverpflegung, die teilweise bereits vor 2011 verfügbar waren und seither durch die Leistungen zur Bildung und Teilhabe abgedeckt werden (vgl. Deutsches Institut für Jugendhilfe und Familienrecht 2013). Für einkommensarme Haushalte könnte die Nutzung einer kostengünstigen Schulverpflegung eine Bewältigungsstrategie sein, um die Versorgungssituation der Kinder zu verbessern und Einschränkungen beim Kauf von Nahrungsmitteln auszugleichen (vgl. Pfeiffer u.a. 2011).

Wie bereits erwähnt, ist die Inanspruchnahme einer Mittagsverpflegung auch von der Verfügbarkeit eines solchen Angebots, etwa in Ganztagschulen und ganztägigen Betreuungseinrichtungen abhängig. In einer weiteren Modellschätzung (vgl. Tabelle IV.1-2) wird deshalb zusätzlich zu den bereits diskutierten Merkmalen noch der Einfluss einer ganztägigen Beschulung bzw. Betreuung von Kindern und Jugendlichen bis zum 14. Lebensjahr untersucht.⁵⁹ So kann geprüft werden, ob die höhere Mittagsverpflegungsquote der leistungsberechtigten Kinder und Jugendlichen auf ihren häufigeren Besuch von Ganztageseinrichtungen – 47 % im Vergleich zu 31 % der nichtleistungsberechtigten – zurückzuführen ist.

Erwartungsgemäß haben Kinder aus beiden Subgruppen in Ganztageseinrichtungen eine deutlich höhere Wahrscheinlichkeit, dort versorgt zu werden als solche mit kürzeren Schul- bzw. Betreuungszeiten. Wird die Betreuungssituation in der Modellschätzung nicht kontrolliert, dann übersteigt die Teilnahmewahrscheinlichkeit von leistungsberechtigten diejenige von nichtleistungsberechtigten unter 15-Jährigen um 13,5 Prozentpunkte (ohne Tabelle). Wird dieses Merkmal berücksichtigt, dann fällt die entsprechende Wahrscheinlichkeit mit 3,1 Prozentpunkten deutlich geringer aus und ist statistisch nicht mehr signifikant. Der Teilhabevorsprung der jüngeren Leistungsberechtigten ist somit wesentlich durch die Selektivität der Betreuung in Ganztageseinrichtungen begründet. Der zentrale Einfluss des Alters der Kinder, des Erwerbsstatus der Mutter bei den Nichtleistungsberechtigten und der Wohnregion wird nach der Kontrolle der Betreuungssituation zwar schwächer, ist aber immer noch deutlich ausgeprägt und statistisch hochsignifikant.

⁵⁹ In der verwendeten Datenbasis wurde dieses Merkmal nur für unter 15-Jährige erhoben.

Tab. IV.1-2: Aktuelle Inanspruchnahme einer Mittagsverpflegung in Einrichtungen, unter 15-Jährige

	Modell I		Modell II (NLB)		Modell III (LB)	
	dy/dx	Std.Err.	dy/dx	Std.Err.	dy/dx	Std.Err.
<i>leistungsberechtigt</i>	0,031	0,033	–	–	–	–
<i>Ganztagsbetreuung</i>	0,375 ***	0,017	0,345 ***	0,023	0,397 ***	0,011
<i>log. HH-Äquivalenzeink. (in 100 €)</i>	0,001	0,021	-0,001	0,021	0,031	0,045
<i>weiblich</i>	0,001	0,025	-0,001	0,032	0,006	0,025
<i>Migrationshintergrund</i>	0,031	0,030	0,026	0,044	0,026	0,034
<i>Altersgruppe</i>						
0-3 Jahre (Referenzkategorie)	–	–	–	–	–	–
4-6 Jahre	-0,205 ***	0,043	-0,231 ***	0,06	-0,092 **	0,042
7-12 Jahre	-0,319 ***	0,045	-0,355 ***	0,058	-0,186 ***	0,035
13-17 Jahre	-0,268 ***	0,051	-0,279 ***	0,064	-0,236 ***	0,040
<i>Anzahl Minderjährige im HH</i>						
1 (Referenzkategorie)	–	–	–	–	–	–
2	0,010	0,033	0,006	0,039	-0,006	0,037
3 bis 6	-0,037	0,036	-0,069	0,049	-0,002	0,038
<i>Lebensform</i>						
Alleinerziehendenhh. (Referenzkat.)	–	–	–	–	–	–
Paarhaushalt	-0,051	0,037	-0,039	0,058	-0,044	0,034
Sonstiger Haushalt	-0,063	0,052	-0,053	0,079	-0,027	0,047
<i>Bildungsabschluss der Mutter</i>						
ohne /niedrig (Referenzkat.)	–	–	–	–	–	–
mittel	-0,022	0,037	-0,031	0,057	0,025	0,033
hoch	0,018	0,041	0,018	0,058	0,030	0,046
<i>Erwerbsstatus der Mutter</i>						
nicht erwerbstätig (Referenzkat.)	–	–	–	–	–	–
Mutter bis 15 Std. erwerbst.	0,016	0,045	0,049	0,064	0,005	0,035
Mutter 16 bis 30 Std. erwerbst.	0,048	0,035	0,085 *	0,049	0,022	0,037
Mutter mehr als 30 Std. erwst.	0,105 **	0,047	0,180 ***	0,056	-0,128	0,082
<i>Wohnort Ostdeutschland</i>	0,310 ***	0,031	0,310 ***	0,048	0,276 ***	0,030
N	3383		1361		2022	
Prop > F	0,000		0,000		0,000	

Quelle: PASS 6. Welle, eigene Berechnungen, gewichtet

Signifikanzniveaus: * = $p < 0,1$; ** = $p < 0,05$; *** = $p < 0,01$

Abkürzungen: NLB=Nichtleistungsberechtigte, LB=Leistungsberechtigte

Antwortausfälle bei Bildung und Erwerbsstatus der Mutter wurden kontrolliert

Logistische Regression, durchschnittliche marginale Effekte (AME)

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Nutzung einer Mittagsverpflegung in Einrichtungen sowohl durch angebots- als auch durch nachfragebedingte Selektivität – in erster Linie durch die Entscheidung für bzw. das verfügbare Angebot an Ganztagschulen bzw. Ganztagsbetreuung – beeinflusst wird. Wird dies berücksichtigt, dann ist zumindest für die Altersgruppe der unter 15-Jährigen kein statistisch signifikanter Teilhabevorsprung festzustellen. Bemerkenswert sind die unterschiedlichen Nutzungsmuster in Zusammenhang mit dem Erwerbsstatus der Mutter. Im Unterschied zu den Nichtleistungsberechtigten scheint die außerfamiliäre Ernährungsversorgung der Kinder bei Leistungsberechtigten weniger durch erwerbsbedingte, zeitliche Restriktionen begründet zu sein, als durch die Möglichkeit, finanzielle Restriktionen zum Wohl der Kinder ausgleichen zu können.

Außerschulische Lernförderung

In Deutschland wird der Bildungserfolg von Kindern besonders stark von ihrer sozialen Herkunft geprägt (vgl. Baumert/Schümer 2001; Schneider 2008). So gelingt Kindern aus niedrigen Bildungsschichten seltener ein Übertritt in das Gymnasium. Auch weist z.B. der Bildungsbericht 2012 darauf hin, dass überdurchschnittlich viele Kinder aus Familien mit einem niedrigen sozioökonomischen Status und Kinder mit Migrationshintergrund eine Klasse wiederholen müssen (vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2012: 75). Die Organisation und Finanzierung einer zusätzlichen, außerschulischen Lernförderung kann eine wichtige Strategie von Eltern sein, um das schulische Leistungsniveau ihrer Kinder und Jugendlichen zu verbessern.⁶⁰ Dabei wird Nachhilfe nicht nur dann in Anspruch genommen, wenn eine Gefährdung der Schullaufbahn vorliegt, sondern zunehmend auch, um Abschlussnoten zu verbessern oder den Übergang in eine weiterführende Schule zu unterstützen (vgl. Grunert 2012; Klemm/Klemm 2010; Rudolph u.a. 2012).⁶¹

Bislang liegen nur wenige Studienergebnisse dazu vor, welche sozialen Merkmale mit der Nutzung einer außerschulischen Lernförderung assoziiert sind und wie viele Schüler/innen davon Gebrauch machen. Angaben zu Teilnahmequoten und Einflussfaktoren fallen zudem je nach Studiendesign sehr unterschiedlich aus (vgl. Klemm/Klemm 2010). Auf der Grundlage des AID:A Datenbestandes des Deutschen Jugendinstituts aus dem Jahr 2009 (vgl. Rauschenbach/Bien 2012) beziffert der Bildungsbericht 2012 die aktuelle Nachhilfequote der 13- bis unter 18-jährigen Schüler/-innen mit 21,2 % (vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2012: 87). In diesem Datenbestand wird die Beteiligungsquote jedoch aufgrund eines Bias zugunsten von höher gebildeten Befragten vermutlich überschätzt (vgl. Quellenberg 2012: 239). Auf der Grundlage der

⁶⁰ Auch in der Gesetzesbegründung zum Bildungs- und Teilhabepaket werden die Versetzung in die nächste Klassenstufe und das Erreichen eines ausreichenden Leistungsniveaus beispielhaft als förderfähige Lernziele benannt (vgl. Brose 2013: 54).

⁶¹ Die Schulforschung geht davon aus, dass steigende schulische Anforderungen, aber auch Defizite des Schulsystems dazu beigetragen haben, dass sich die außerschulische Lernförderung ausgeweitet hat (vgl. Rudolph u.a. 2012).

hier verwendeten Daten erhalten 15,5 % der 13- bis unter 18-jährigen Schüler/innen aktuell eine bezahlte außerschulische Lernförderung.

Die empirische Evidenz früherer Studien deutet auf einen zentralen Einfluss der finanziellen Situation des Haushalts auf die Inanspruchnahme einer außerschulischen Lernförderung hin. Becker (2007) zeigt z.B. auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003, dass die Nutzung von Nachhilfeunterricht bei Paaren mit einem Kind stark mit dem Einkommensniveau variiert. Während die Beteiligungsquote im untersten Einkommensquintil unter sechs Prozent liegt, erhält im obersten Quintil jedes fünfte Kind Nachhilfe. Auch Schneider (2005) belegt auf der Basis des SOEP, dass die Inanspruchnahme von Nachhilfe in erster Linie von den finanziellen Möglichkeiten der Eltern wie auch von der Anzahl der Geschwister abhängt.⁶² Zudem wird in der Literatur ein möglicher Einfluss des elterlichen Bildungshintergrunds diskutiert. Es gibt Hinweise darauf, dass Eltern aus bildungsfernen Milieus eine größere Distanz gegenüber schulischer Bildung aufweisen, was mit einer geringeren Inanspruchnahme von Nachhilfe einhergeht (vgl. Busse/Helsper 2008). Im Unterschied dazu zeigt Schneider (2005), dass die Bildungsressourcen der Eltern keinen signifikanten Einfluss auf die Entscheidung haben, in Nachhilfe für ihre Kinder zu investieren, wenn in der Modellschätzung das verfügbare Haushaltseinkommen kontrolliert wird.

Auf der Grundlage von PASS wurde die aktuelle Beteiligungsquote an einer bezahlten außerschulischen Lernförderung für alle Schüler/innen bis zum 24. Lebensjahr ermittelt, unabhängig von ihrem potenziellen Bedarf aufgrund des Leistungsniveaus.⁶³ Die Nachhilfequoten von leistungsberechtigten und nicht leistungsberechtigten Schülern/Schülerinnen unterscheiden sich nur geringfügig. Mit einer weiteren Aufgliederung der Beteiligungsquote nach individuellen Merkmalen können die Partizipationsmuster in den Subgruppen differenzierter beschrieben werden (siehe Abbildung IV.1-6).

Schüler/innen ab dem 13. Lebensjahr nehmen in beiden Subgruppen signifikant häufiger Nachhilfe in Anspruch als Jüngere.⁶⁴ Schulische Probleme treten vermutlich in den höheren Klassenstufen häufiger auf und können in beiden Subgruppen durch familiäre Unterstützung beim Lernen weniger aufgefangen werden. Je mehr Kinder im Haushalt leben, die Vorschuleinrichtungen oder bereits eine Schule besuchen, desto stärker belasten die Kosten für Bildung und Teilhabe das Haushaltsbudget und desto höher dürfte auch der Aufwand für elterliche Unterstützungsleistungen z.B. für die Hausaufgabenhilfe ausfallen. Die damit einhergehenden finanziellen und zeitlichen Restriktionen schlagen sich in der bivariaten Betrachtung in der Beteiligungsquote an außerschulischer Lernförderung nieder. Nicht-leistungsberechtigte Kinder nehmen signifikant seltener Nachhilfe in Anspruch, wenn drei oder mehr Kinder im Haushalt leben im Ver-

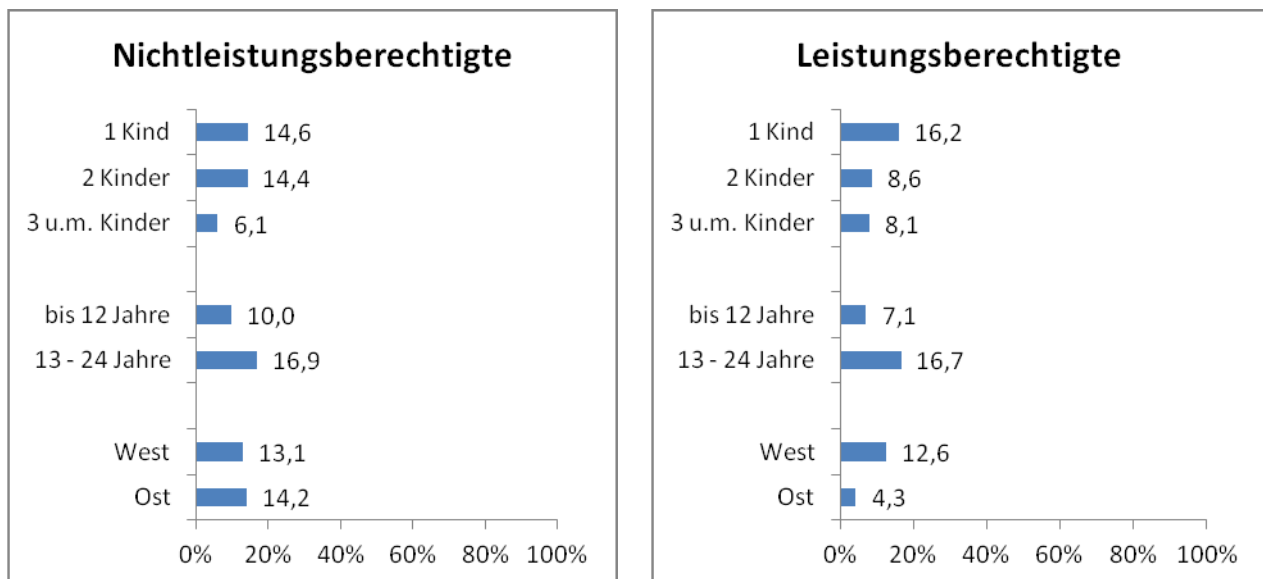
⁶² Die Studie bezieht sich auf 17-Jährige, die irgendwann einmal bezahlten Nachhilfeunterricht erhalten haben.

⁶³ Der Fragetext lautet: „Erhält [Name KindX-] derzeit bezahlte Nachhilfe für Schulfächer? Mit Nachhilfe sind zusätzliche Stunden oder Kurse gemeint, die außerhalb des Unterrichts angeboten werden und die extra bezahlt werden müssen.“

⁶⁴ Eine stärker differenzierte Unterscheidung der Altersgruppen führt aufgrund der geringen Beteiligungsquote vor allem bei jüngeren Schülern zu sehr kleinen Fallzahlen.

gleich zu solchen in Haushalten mit nur einem Kind. Bei leistungsberechtigten Kindern reduziert sich die Beteiligungsquote bereits ab dem zweiten Kind im Haushalt, wobei hier die Unterschiede nicht statistisch signifikant sind (siehe Abbildung IV.1-6). Zudem spielt für die Leistungsberechtigten auch die Wohnregion eine Rolle; die Beteiligungsquote ist im Osten mit vier Prozent signifikant geringer als im Westen (13 %), während sich diese bei Nichtleistungsberechtigten mit 13 % im Westen und 14 % im Osten kaum unterscheidet. Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass im Osten die Ganztagsbetreuung von Schülern/Schülerinnen stärker verbreitet ist, in denen teilweise auch Hausaufgabenbetreuung geleistet wird.

Abb. IV.1-6: Beteiligungsquote außerschulische Lernförderung, unter 25-jährige Schüler/innen



Quelle: PASS 6. Welle, eigene Berechnungen, gewichtete Anteilswerte

Der Einfluss der diskutierten Merkmale auf die aktuelle Inanspruchnahme von Nachhilfe wurde mit multivariaten Modellen, sowohl für die gesamte Stichprobe der unter 25-jährigen Schüler/innen, als auch getrennt für Nichtleistungsberechtigte (NLB) und Leistungsberechtigte (LB) überprüft. Tabelle IV.1-3 zeigt die Ergebnisse der gewichteten logistischen Regression, in der zusätzlich das Geschlecht, der Migrationsstatus des Schülers/Schülerin und das (logarithmierte) Haushaltsäquivalenzeinkommen⁶⁵ kontrolliert werden.

Der durchschnittliche marginale Effekt von 0,066 für 13- bis- 24-Jährige im Vergleich zur Referenzgruppe der 6- bis 12-Jährigen in Modell I zeigt an, dass Schüler/innen dieser Alterspanne im Durchschnitt eine um annähernd sieben Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit haben, aktuell Nachhilfe in Anspruch zu nehmen, als Jüngere.

⁶⁵ Mithilfe des Haushaltsäquivalenzeinkommens kann die Einkommenssituation von Haushalten unterschiedlicher Größe und Zusammensetzung verglichen werden. Dazu wird das gesamte Einkommen aller im Haushalt lebenden Personen mit einer von der OECD vorgeschlagenen Bedarfsskala gewichtet. Die erste erwachsene Person im Haushalt erhält ein Bedarfsgewicht von 1; weitere erwachsene Personen und Jugendliche ab 15 Jahren haben jeweils ein Gewicht von 0,5 und Kinder bis zu 14 Jahren ein Gewicht von 0,3.

Tab. IV.1-3: Aktuelle Inanspruchnahme von Nachhilfe

	Modell I		Modell II (NLB)		Modell III (LB)	
	dy/dx	Std.Err.	Dy/dx	Std.Err.	dy/dx	Std.Err.
<i>leistungsberechtigt</i>	-0,024	0,027				
<i>log. HH-Äquivalenzeink. (in 100 €)</i>	0,003	0,022	-0,003	0,020	0,088 *	0,050
<i>weiblich</i>	0,006	0,024	0,010	0,029	0,008	0,026
<i>Migrationshintergrund</i>	0,035	0,029	0,035	0,036	0,019	0,034
<i>13-24 Jahre</i>	0,066 ***	0,240	0,069 **	0,030	0,057 *	0,033
<i>Anzahl Schul-/Kita Kinder im HH.</i>						
1 (Referenzkategorie)	–	–	–	–	–	–
2	0,003	0,026	0,014	0,031	-0,034	0,035
3 und mehr	-0,076 **	0,033	-0,094 **	0,047	-0,047	0,038
<i>Wohnort Ostdeutschland</i>	-0,006	0,036	0,018	0,041	-0,071 **	0,033
Fallzahl	3137		1367		1770	
Prop > F	0,0248		0,0986		0,0466	

Quelle: PASS 6. Welle, eigene Berechnungen, gewichtet

Signifikanzniveaus: * = $p < 0,1$; ** = $p < 0,05$; *** = $p < 0,01$

Abkürzungen: NLB=Nichtleistungsberechtigte, LB=Leistungsberechtigte

Logistische Regression, durchschnittliche marginale Effekte (AME)

Im Wesentlichen bestätigt die Modellschätzung die bivariaten Ergebnisse zum Einfluss des Alters der Schüler/innen, der Anzahl der Kinder im Haushalt wie auch der Wohnregion. Die zusätzlich kontrollierten Merkmale Migrationshintergrund und Geschlecht sind nicht mit der Inanspruchnahme von Nachhilfe korreliert.

In Einklang mit Ergebnissen aus früheren Studien sind die finanziellen Ressourcen des Haushalts für die aktuelle Inanspruchnahme von Nachhilfe im Niedrigeinkommensbereich von Bedeutung. Der schwach signifikante positive Effekt des Einkommensniveaus des Haushalts deutet darauf hin, dass Sozialpolitik die Möglichkeiten für Schüler/innen aus Niedrigeinkommenshaushalten, eine außerschulische Lernförderung zu erhalten, durch zusätzliche finanzielle Ressourcen steigern kann.

Der Einfluss des Merkmals „leistungsberechtigt“ auf die Nutzung bezahlter Nachhilfe erweist sich auch im multivariaten Modell als nicht signifikant. Allerdings sagt dieses Ergebnis nichts darüber aus, ob ein unterschiedsloser Zugang zu Lernförderung tatsächlich Bildungsnachteile von Kindern aus einkommensschwachen Haushalten in ausreichendem Umfang kompensiert, da auf der Grundlage von PASS der Förderbedarf der Schüler/innen – gemessen an ihrem Leistungsstand – nicht abgebildet werden kann.

Tagesausflüge und Klassenfahrten

Ähnlich wie das gemeinschaftliche Mittagessen bieten gelegentlich stattfindende Tagesausflüge oder mehrtägige Klassenfahrten in Schulen und Betreuungseinrichtungen eine Gelegenheit, Zugehörigkeit zu einer Gruppe von Gleichaltrigen zu erleben. Aller-

dings gibt es kaum empirische Evidenz über die subjektive Bedeutung für die Kinder und Jugendlichen und über die Teilnahmechancen an diesen Aktivitäten. Ergebnisse einer Elternbefragung weisen darauf hin, dass damit verbundene Kosten teilweise als Belastung empfunden werden (vgl. Institut für Demoskopie Allensbach 2011: 232 ff.). Diese Aktivitäten finden zwar nur unregelmäßig und in größeren Abständen statt, sie müssen aber oft zusätzlich zu weiteren Ausgaben für die Förderung der Kinder und Jugendlichen finanziert werden. Dies könnte die Teilnahmechancen von Kindern und Jugendlichen aus einkommensschwachen Haushalten bzw. solchen mit einer höheren relativen Kostenbelastung durch mehrere Kinder mindern. Allerdings weisen insbesondere die Ergebnisse aus qualitativen Interviews darauf hin, dass Eltern dennoch dazu tendieren, ihren Kindern eine Teilnahme zu ermöglichen. Dies untermauern auch die in Kapitel IV.1.1 berichteten sehr hohen Teilnahmequoten bei Tagesausflügen, wonach nur geringe Partizipationsunterschiede zwischen Leistungsberechtigten und Nichtleistungsberechtigten bestehen. Auch haushaltsbezogene, individuelle und regionale Merkmale scheinen die Teilnahmewahrscheinlichkeit nur wenig zu beeinflussen.

Neben einer zu erwartenden niedrigeren Teilnahmequote von Kindern im Vorschulalter haben nichtleistungsberechtigte Kinder von Alleinerziehenden (98 %) einen statistisch bedeutsamen, wenn auch nur geringen Vorsprung vor Kindern, die mit beiden Eltern im Haushalt leben (92 %) (siehe Abbildung IV.1-7.).

Bei den Leistungsberechtigten (siehe Abbildung IV.1-8) beteiligen sich zum einen Kinder von nicht erwerbstätigen Müttern (84 %) signifikant seltener an Ausflügen als Kinder, deren Mütter teilzeit- oder vollzeitbeschäftigt sind (jeweils 94 %). Zum anderen nehmen Kinder aus Migrantenfamilien mit einer Teilnahmequote von 81 % gegenüber einheimischen bzw. Kindern, deren Eltern bereits in Deutschland geboren wurden, signifikant seltener an Ausflügen teil (91 %).

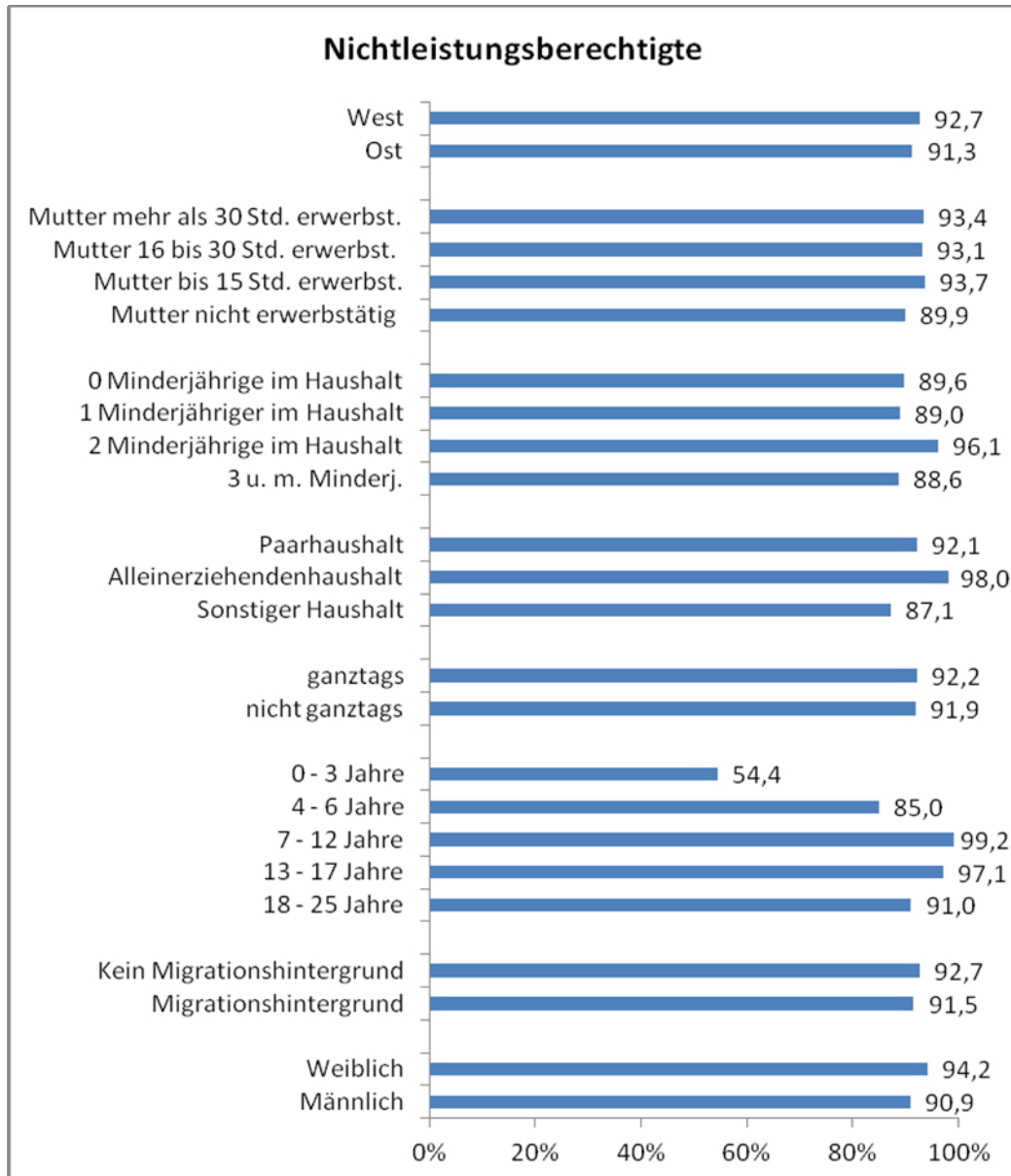
Die folgende Tabelle IV.1-4. enthält die Ergebnisse von logistischen Regressionen, die den gleichzeitigen Einfluss der diskutierten Merkmale auf die Teilnahme an Tagesausflügen, sowohl für die gesamte Stichprobe, als auch getrennt für Nichtleistungsberechtigte (NLB) und Leistungsberechtigte (LB) überprüft.

Nach Kontrolle von haushaltsbezogenen, individuellen und regionalen Merkmalen ist die bivariat festgestellte Partizipationslücke zwischen Leistungsberechtigten und Nichtleistungsberechtigten (vgl. Kapitel IV.1.1) statistisch nicht mehr signifikant. Die Wahrscheinlichkeit von leistungsberechtigten Kindern und Jugendlichen, an Tagesausflügen teilzunehmen, beträgt nach Kontrolle weiterer Merkmale nur noch -1 Prozentpunkt.

Obwohl Kinder und Jugendliche aus einkommensarmen Haushalten zwar sehr umfassend an Tagesausflügen teilnehmen, sind ihre Teilnahmechancen dennoch ungleich verteilt. Diese sind vor allem von den materiellen Lebensumständen der Familie und der Betreuungssituation der Kinder geprägt. Ein höheres Einkommensniveau des Haushalts, die Erwerbstätigkeit der Mutter und der Besuch einer Ganztagschule bzw. -betreuung erhöhen die Teilnahmewahrscheinlichkeit auch unter Kontrolle weiterer Merkmale signifikant. Zudem bestätigt sich im multivariaten Modell, dass leistungsbe-

rechtigte Kinder aus Migrantenfamilien eine geringere Teilnahmewahrscheinlichkeit haben. Bei Nichtleistungsberechtigten findet sich hingegen kein so klar erkennbares Muster.

Abb. IV.1-7: Beteiligungsquote an Tagesausflügen, Schüler/innen und Kinder in Betreuungseinrichtungen

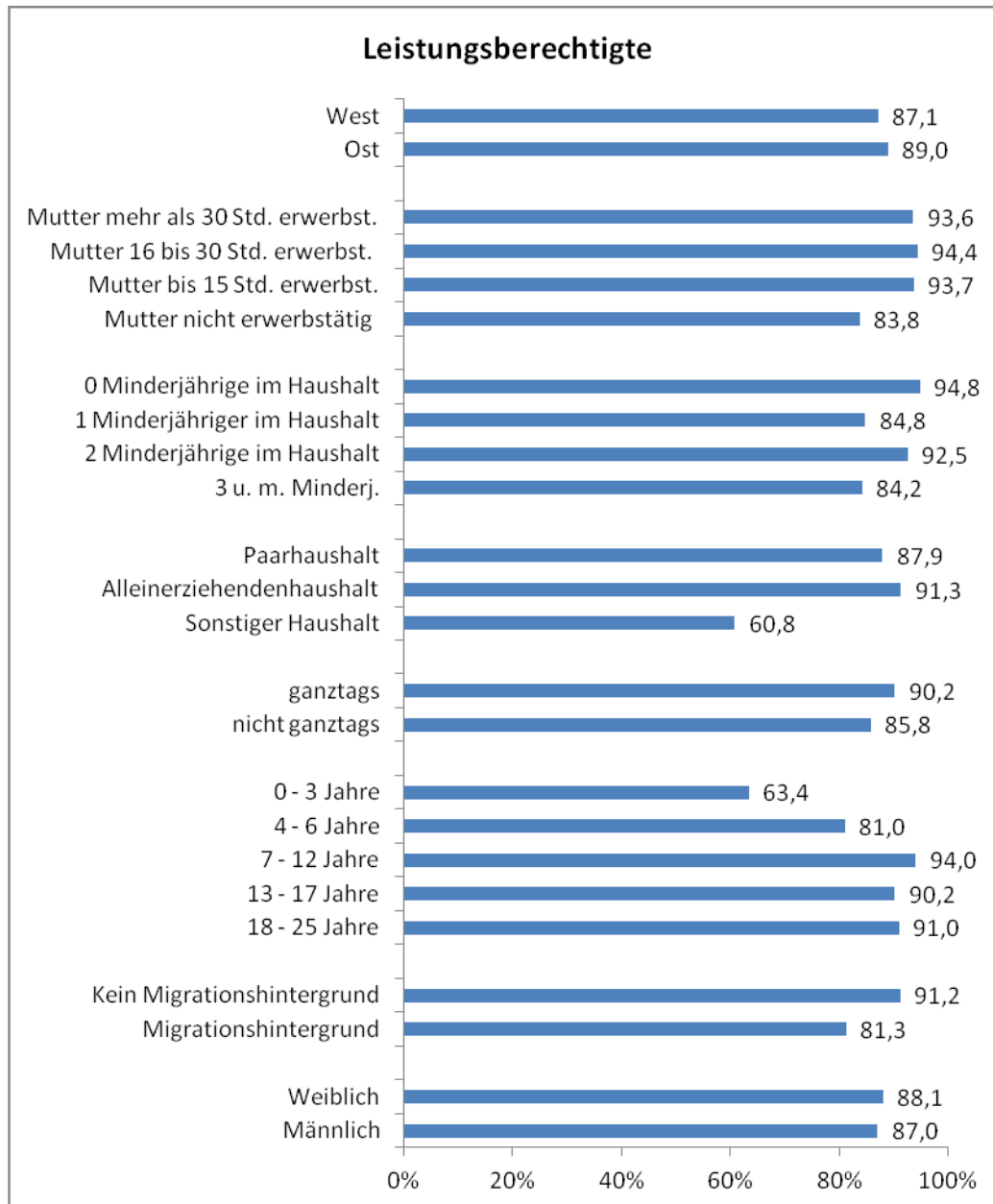


Quelle: PASS 6. Welle, eigene Berechnungen, gewichtete Anteilswerte.

Im Unterschied zur Teilnahme an Tagesausflügen sind leistungsberechtigte Kinder und Jugendliche gegenüber nichtleistungsberechtigten deutlich weniger an mehrtägigen Unternehmungen von Schulen und Betreuungseinrichtungen beteiligt (siehe Abbildung IV.1-3). Wie die altersspezifischen Teilnahmequoten in den beiden folgenden Abbildungen IV.1-9 und IV.1-10 zeigen, bietet sich diese Gelegenheit für die Mehrheit der Kinder und Jugendlichen erst, wenn sie das Schulalter erreicht haben. In beiden Subgruppen haben Kinder aus Alleinerziehenden-Haushalten eine höhere Teilnahme-

quote als Kinder, die mit beiden Eltern zusammen leben (82 % gegenüber 67 % bei Nichtleistungsberechtigten und 68 % gegenüber 53 % bei Leistungsberechtigten). Die Analyse der Anteilswerte zeigt zudem höhere Teilnahmequoten für westdeutsche im Vergleich zu ostdeutschen Kindern (70 % gegenüber 61 % bei Nichtleistungsberechtigten und 59 % gegenüber 51 % bei Leistungsberechtigten).

Abb. IV.1-8: Beteiligungsquote an Tagesausflügen, Schüler/innen und Kinder in Betreuungseinrichtungen



Quelle: PASS 6. Welle, eigene Berechnungen, gewichtete Anteilswerte

Tab. IV.1-4: Teilnahme an Tagesausflügen, unter 25-jährige Schüler/innen und Kinder in Betreuungseinrichtungen

	Modell I		Modell II (NLB)		Modell III (LB)	
	dy/dx	Std.Err.	dy/dx	Std.Err.	dy/dx	Std.Err.
<i>leistungsberechtigt</i>	-0,013	0,017	–	–	–	–
<i>log. HH-Äquivalenzeink. (in 100 €)</i>	0,008	0,008	-0,000	0,012	0,120 ***	0,035
<i>weiblich</i>	0,018	0,012	0,018	0,014	0,014	0,014
<i>Migrationshintergrund</i>	-0,041 **	0,021	-0,020	0,030	-0,068 **	0,024
<i>Altersgruppe</i>						
0-3 Jahre (Referenzkategorie)	–	–	–	–	–	–
4-6 Jahre	0,277 ***	0,061	0,307 ***	0,077	0,231 ***	0,048
7-12 Jahre	0,466 ***	0,056	0,506 ***	0,071	0,356 ***	0,045
13-17 Jahre	0,467 ***	0,059	0,491 ***	0,075	0,388 ***	0,049
18-24 Jahre	0,465 ***	0,061	0,485 ***	0,077	0,397 ***	0,055
<i>Ganztagsbetreuung</i>						
ganztags	0,032 **	0,013	0,022	0,017	0,048 **	0,021
nicht ganztags (Referenzkat.)	–	–	–	–	–	–
keine Information	-0,082	0,051	-0,051	0,052	-0,163 **	0,073
<i>Anzahl Minderjährige im HH</i>						
0	-0,007	0,042	-0,020	0,045	0,096	0,061
1 (Referenzkategorie)	–	–	–	–	–	–
2	0,059 **	0,019	0,057 **	0,020	0,042 *	0,023
3 bis 6	-0,007	0,023	-0,015	0,029	0,007	0,028
<i>Lebensform</i>						
Alleinerziehendenhh. (Referenzkat.)	–	–	–	–	–	–
Paarhaushalt	-0,024 *	0,013	-0,040 **	0,016	-0,013	0,021
Sonstiger Haushalt	-0,097 **	0,035	-0,061	0,038	-0,213 **	0,083
<i>Erwerbsstatus der Mutter</i>						
nicht erwerbstätig (Referenzkat.)	–	–	–	–	–	–
Mutter bis 15 Std. erwerbstätig	0,024	0,024	0,005	0,028	0,057 *	0,030
Mutter 16 bis 30 Std. erwerbst.	0,021	0,023	0,003	0,027	0,063 **	0,032
Mutter mehr als 30 Std. erwerbst.	0,021	0,026	-0,002	0,031	0,058	0,036
<i>Wohnort Ostdeutschland</i>	0,005	0,020	-0,002	0,023	0,017	0,027
N	4266		1787		2479	
Prop > F	0,000		0,000		0,000	

Quelle: PASS 6. Welle, eigene Berechnungen, gewichtet

Signifikanzniveaus: * = $p < 0,1$; ** = $p < 0,05$; *** = $p < 0,01$

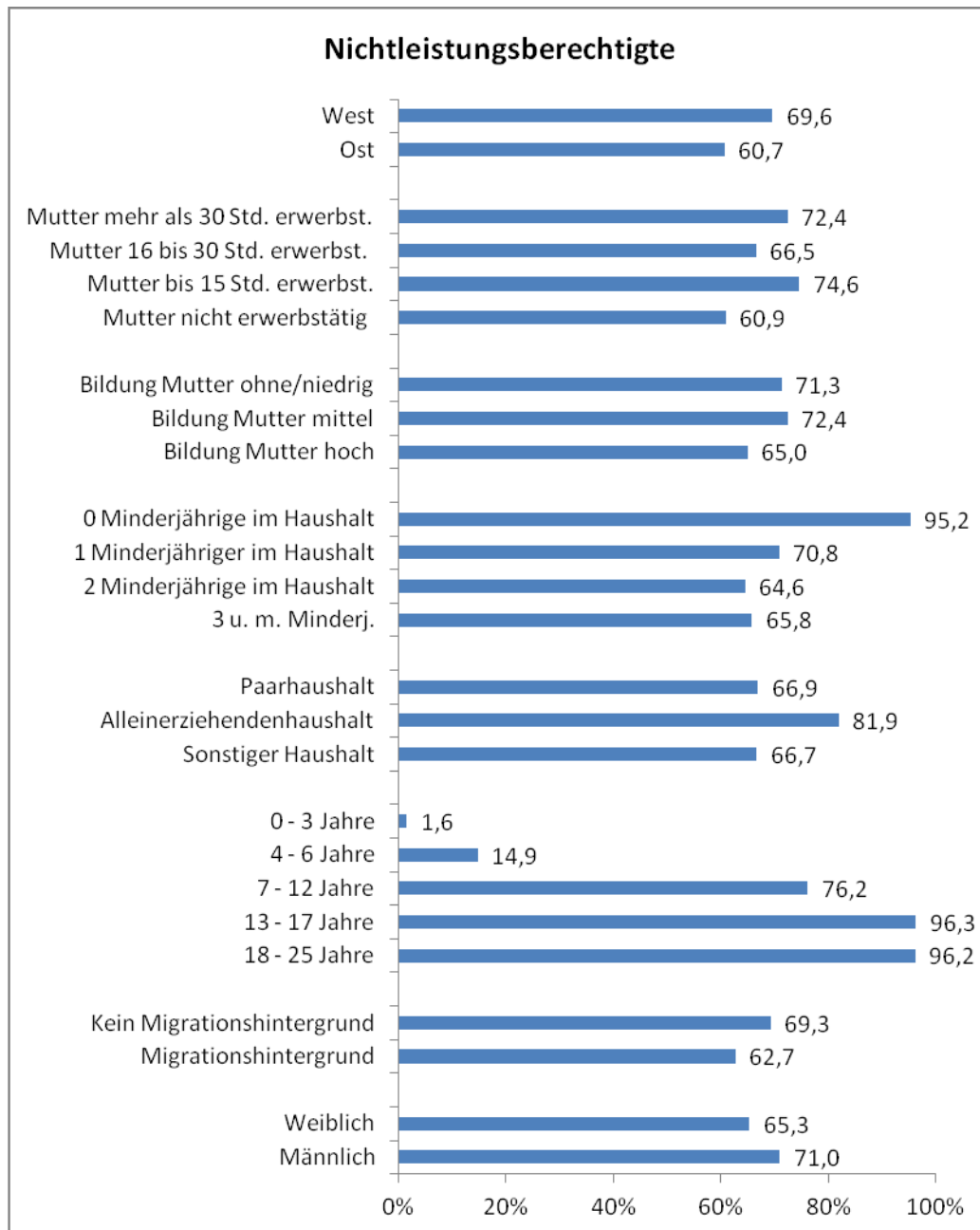
Abkürzungen: NLB=Nichtleistungsberechtigte, LB=Leistungsberechtigte

Antwortausfälle bei Erwerbsstatus der Mutter wurden kontrolliert

Logistische Regression, durchschnittliche marginale Effekte (AME)

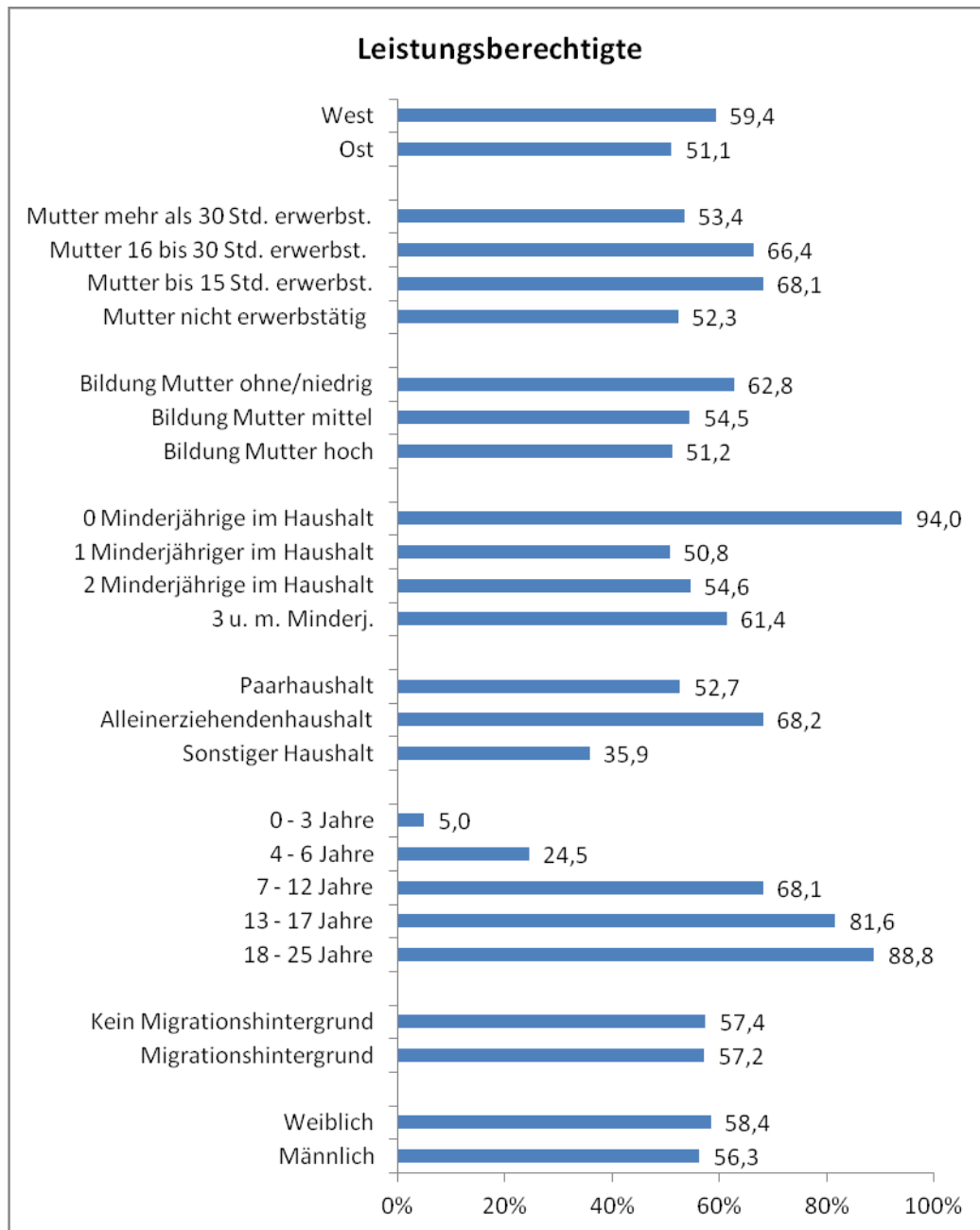
Nichtleistungsberechtigte Kinder und Jugendliche aus Migrantenfamilien weisen bei mehrtägigen Klassenfahrten gegenüber einheimischen bzw. Kindern, deren Eltern bereits in Deutschland geboren wurden, niedrigere Teilnahmequoten auf. Bei Leistungsberechtigten besteht hingegen kein Unterschied. Ebenso variieren die Teilnahmequoten in unterschiedlicher Weise mit dem Erwerbsstatus der Mutter. Bei Nichtleistungsberechtigten liegt die Quote niedriger, wenn die Mutter nicht erwerbstätig ist (61 % gegenüber mindestens 66 % bei erwerbstätigen Müttern). Dies dürfte in erster Linie mit einem jüngeren Alter der Kinder in Zusammenhang stehen. Bei Leistungsberechtigten haben sowohl Kinder von nicht erwerbstätigen Müttern (52 %), aber auch Kinder von Müttern mit einem Arbeitszeitumfang von mindestens 30 Stunden (53 %) geringere Teilnahmequoten als Kinder von Teilzeitbeschäftigten, deren Quoten 66 % bzw. 68 % betragen.

Abb. IV.1-9: Beteiligungsquote an Klassenfahrten, Schüler/innen und Kinder in Betreuungseinrichtungen



Quelle: PASS 6. Welle, eigene Berechnungen, gewichtete Anteilswerte

Abb. IV.1-10: Beteiligungsquote an Klassenfahrten, von Schüler/innen und Kinder in Betreuungseinrichtungen



Quelle: PASS 6. Welle, eigene Berechnungen, gewichtete Anteilswerte

Auch hier wurde der gleichzeitige Einfluss der betrachteten Merkmale mittels logistischer Regressionen sowohl für die gesamte Stichprobe als auch getrennt für Nichtleistungsberechtigte (NLB) und Leistungsberechtigte (LB) geprüft (siehe Tabelle IV.1-5). Aufgrund geringer Fallzahlen bei jüngeren Kindern wurden hier nur Kinder ab dem siebten Lebensjahr berücksichtigt.

Tab. IV.1.5: Determinanten der Teilnahme an Klassenfahrten, Schüler/innen ab dem siebten Lebensjahr

	Modell I		Modell II (NLB)		Modell III (LB)	
	dy/dx	Std.Err.	dy/dx	Std.Err.	dy/dx	Std.Err.
<i>leistungsberechtigt</i>	-0,080 **	0,030	–	–	–	–
<i>log. HH-Äquivalenzeink. (in 100 €)</i>	-0,011	0,016	-0,020	0,020	0,123	0,079
<i>weiblich</i>	-0,018	0,022	-0,036	0,026	0,025	0,037
<i>Migrationshintergrund</i>	0,074 **	0,031	-0,091 **	0,035	-0,026	0,050
<i>Altersgruppe</i>						
7-12 Jahre (Referenzkategorie)	–	–	–	–	–	–
13-17 Jahre	0,189 ***	0,025	0,215 ***	0,030	0,132 **	0,049
18-24 Jahre	0,218 ***	0,032	0,242 ***	0,038	0,170 *	0,092
<i>Anzahl Minderjährige im HH</i>						
0	-0,013	0,081	-0,100	0,119	0,181	0,139
1 (Referenzkategorie)	–	–	–	–	–	–
2	-0,006	0,027	0,001	0,032	0,007	0,045
3 bis 6	0,025	0,037	-0,006	0,047	0,137 **	0,052
<i>Lebensform</i>						
Alleinerziehendenhh. (Referenzkat.)	–	–	–	–	–	–
Paarhaushalt	-0,078 **	0,026	-0,043	0,044	-0,157 ***	0,040
Sonstiger Haushalt	-0,148 **	0,051	-0,045	0,069	-0,456 ***	0,073
<i>Bildungsabschluss der Mutter</i>						
ohne /niedrig (Referenzkat.)	–	–	–	–	–	–
mittel	0,029	0,033	0,049	0,043	-0,039	0,049
hoch	0,033	0,036	0,035	0,045	0,062	0,065
<i>Erwerbsstatus der Mutter</i>						
nicht erwerbstätig (Referenzkat.)	–	–	–	–	–	–
Mutter bis 15 Std. erwerbst.	0,069 *	0,037	0,045	0,047	0,126 **	0,053
Mutter 16 bis 30 Std. erwerbst.	0,019	0,037	-0,001	0,044	0,100 *	0,060
Mutter mehr als 30 Std. erwerbst.	0,049	0,039	0,030	0,047	0,073	0,070
<i>Wohnort Ostdeutschland</i>	-0,025	0,035	-0,021	0,044	0,019	0,054
N	3137		1365		1772	
Prop > F	0,000		0,000		0,000	

Quelle: PASS 6. Welle, eigene Berechnungen, gewichtet

Signifikanzniveaus: * = $p < 0,1$; ** = $p < 0,05$; *** = $p < 0,01$

Abkürzungen: NLB=Nichtleistungsberechtigte, LB=Leistungsberechtigte

Antwortausfälle bei Bildung und Erwerbsstatus der Mutter wurden kontrolliert

Logistische Regression, durchschnittliche marginale Effekte (AME)

Anders als bei Tagesausflügen treten bei mehrtägigen Klassenfahrten die Unterschiede zwischen Leistungsberechtigten und Nichtleistungsberechtigten deutlich zutage. Auch nach der Kontrolle von relevanten Merkmalen bleibt ein signifikanter Teilnahme-rückstand (- 8 Prozentpunkte) von Kindern und Jugendlichen aus Niedrigeinkommenshaushalten erhalten. Deren Teilnahmewahrscheinlichkeit erhöht sich tendenziell mit dem Einkommensniveau des Haushalts, allerdings liegt die Irrtumswahrscheinlichkeit knapp über dem Niveau von 10 Prozent. Auch der schon in der bivariaten Analyse beschriebene Zusammenhang mit dem Erwerbsstatus der Mutter bleibt erhalten.

Organisierte Aktivitäten

Die Teilnahme an organisierten sportlichen oder soziokulturellen Aktivitäten ist für viele Kinder und Jugendliche ein fester Bestandteil der Freizeitgestaltung. Bereits im Vorschulalter nimmt annähernd die Hälfte aller Kinder mindestens an einem Angebot wie z.B. Kinderturnen oder frühkindliche Musik- oder Kunsterziehung teil (vgl. Mühler/Spieß 2008; Schmiade/Spieß 2010). Über 60 % aller 16-Jährigen gehen einer bildungsorientierten Freizeitaktivität nach. Die Nachfrage danach ist in den letzten zehn Jahren sogar deutlich gestiegen (vgl. Hille u.a. 2013).

In der Bildungsforschung werden in erster Linie mögliche entwicklungsfördernde Wirkungen einer Teilnahme an solchen Aktivitäten diskutiert. Empirische Befunde weisen z.B. darauf hin, dass die Teilnahme an organisierten Sportaktivitäten die sozialen Kompetenzen und das Selbstwertgefühl von Jugendlichen (vgl. Mahoney u.a. 2005) wie auch den Schulerfolg (vgl. Pfeifer/Cornelißen 2010) positiv beeinflussen und dass längerfristiger Musikunterricht im Kindes- und Jugendalter sowohl kognitive als auch nicht-kognitive Kompetenzen verbessert (vgl. Hille/Schupp 2013). Auch wenn die faktischen Lern- und Entwicklungseffekte von organisierten Aktivitäten für Kinder und Jugendliche insgesamt noch zu wenig erforscht sind, scheinen sie als Gelegenheitsstrukturen zum Erwerb von kulturellen Kompetenzen, zum Einüben von sozialen Kooperationsbeziehungen und zur Sozialisation von Normen und Werten von großer Bedeutung zu sein.⁶⁶

Die Partizipation an organisierten außerschulischen Aktivitäten ist durch große soziale Unterschiede geprägt. Kinder und Jugendliche aus einkommensarmen Haushalten weisen insgesamt ein geringeres Freizeitengagement auf, als solche aus besser gestellten Haushalten und sie nehmen seltener an gemeinschaftlich organisierten Freizeitaktivitäten teil (vgl. z.B. Fehr 2012; Sletten 2010). Auch haben Jugendliche aus Haushalten mit Bezug von Arbeitslosengeld II bzw. aus einkommensarmen Haushalten geringere Chancen, in beitragspflichtigen Organisationen wie Musik-, Sport- oder Kulturvereinen aktiv zu sein (vgl. Kloß/Damelang 2013). Insbesondere bildungsorientierte Freizeitaktivitäten wie außerschulischer Musikunterricht werden von Kindern und Jugendlichen aus niedrigen sozialen Schichten weniger genutzt (vgl. Hille u.a. 2013).

⁶⁶ Ein kritischer Überblick über den Stand der Forschung findet sich bei Grunert (2012).

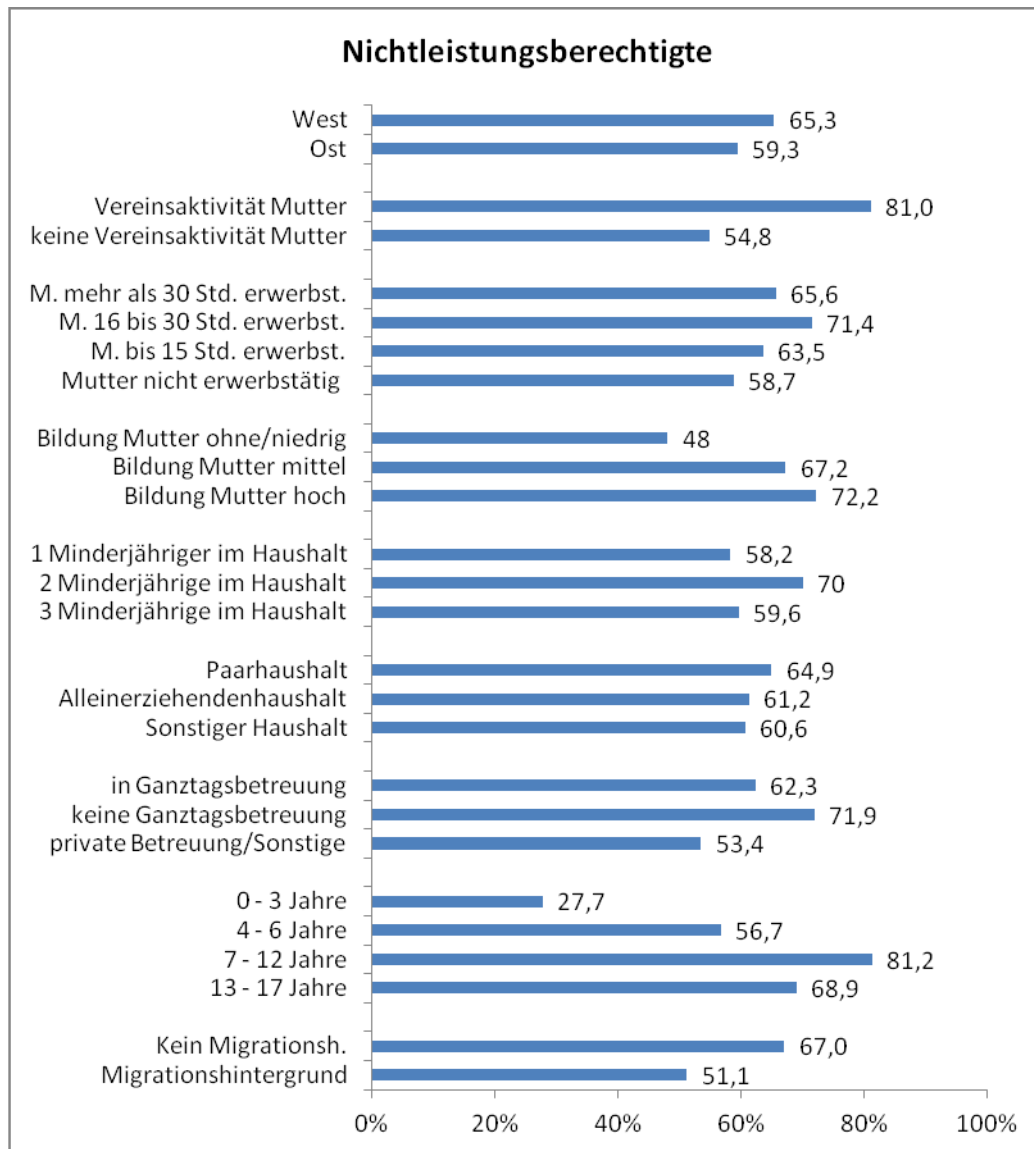
Dies ist zum einen in Zusammenhang mit einem geringeren Einkommen und somit geringeren finanziellen Spielräumen von einkommensarmen Familien zu sehen, die Kosten für Kursgebühren, Mitgliedsbeiträge, Sportausrüstung oder Musikinstrumente zu tragen. Zum anderen haben das Bildungsniveau der Eltern wie auch ihre freizeit- und bildungsorientierten Aspirationen und Interessen, die sie im Zuge der Sozialisation an ihre Kinder vermitteln, entscheidenden Einfluss auf das Freizeitverhalten der Kinder. Eltern können Kindern den Zugang zu bestimmten Freizeitaktivitäten erschließen, indem sie sie in Formen organisierter Freizeit einbeziehen. Empirisch zeigt sich, dass ein hoher Bildungsabschluss der Mutter wie auch sportliche Aktivität von Müttern z.B. mit der häufigeren Nutzung von informellen Förderangeboten für Vorschulkinder korrespondiert (vgl. Mühler/Spieß 2008). Bei jüngeren Kindern sind die Teilnahmechancen auf informelle Förderangebote zudem von den zeitlichen Ressourcen der Mutter abhängig; erwerbstätige Mütter nehmen entsprechende Angebote weniger in Anspruch (vgl. Schmiade/Spieß 2010).

Die Teilnahme an organisierten Aktivitäten wird in PASS über die Mitgliedschaft in einem Verein oder einer Gruppe erhoben, ohne die in Frage kommenden Aktivitäten inhaltlich zu unterscheiden (siehe Fußnote in Kapitel IV.1.1). Im Vergleich der Teilnahmequoten war der Abstand zwischen leistungsberechtigten und nichtleistungsberechtigten Kindern und Jugendlichen bei keiner der erhobenen Teilhabeformen so deutlich ausgeprägt. Aus der Aufgliederung der Anteilswerte nach sozialen Merkmalen ergeben sich erste Hinweise auf einen Zusammenhang mit den zeitlichen und kulturellen Ressourcen des Haushalts wie auch auf altersgebundene Beteiligungsquoten (siehe Abbildungen IV.1-11 und IV.1-12).

In beiden Subgruppen sind Kinder und Jugendliche, deren Mütter einen mittleren oder hohen Bildungsabschluss aufweisen und deren Mütter selbst einem Verein angehören, deutlich häufiger an organisierten Aktivitäten beteiligt als die jeweiligen Vergleichsgruppen (niedriger oder fehlender Bildungsabschluss der Mutter bzw. keine Vereinsmitgliedschaft der Mutter).

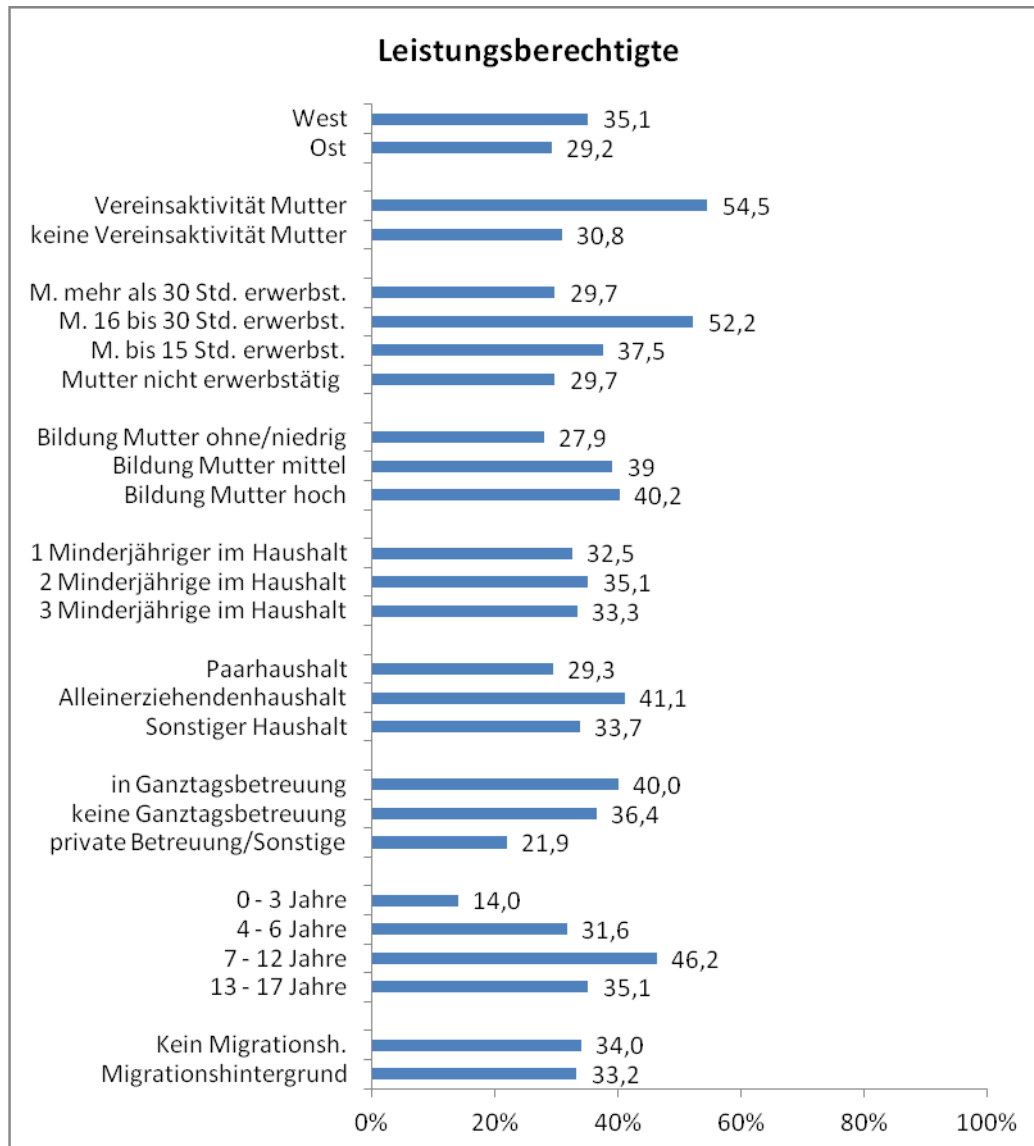
Bei allen anderen Merkmalen sind die Beteiligungsmuster weniger klar zu erkennen. Auffallend ist, dass nur leistungsberechtigte Kinder von Alleinerziehenden (41 %) häufiger in organisierte Aktivitäten eingebunden sind als Kinder aus Paarhaushalten (29 %) während bei Nichtleistungsberechtigten die Kinder aus Paarhaushalten eine etwas höhere Beteiligungsquote haben. Außerdem weisen nur in der Subgruppe der Nichtleistungsberechtigten die Kinder und Jugendlichen aus Migrantenfamilien mit 51 % niedrigere Beteiligungsquoten auf als solche ohne Migrationshintergrund (67 %). Mit einer multivariaten Modellschätzung wird im Folgenden geprüft, ob die bivariaten Befunde unter gleichzeitiger Kontrolle der einbezogenen Faktoren bestätigt werden können.

Abb. IV.1-11: Beteiligungsquote an organisierten Aktivitäten von unter 18-jährigen Kindern und Jugendlichen



Quelle: PASS 6. Welle, eigene Berechnungen, gewichtete Anteilswerte

Abb. IV.1-12: Beteiligungsquote an organisierten Aktivitäten von unter 18-jährigen Kindern und Jugendlichen



Quelle: PASS 6. Welle, eigene Berechnungen, gewichtete Anteilswerte

Die Modellschätzung berücksichtigt zusätzlich das Einkommensniveau des Haushalts und das Merkmal „leistungsberechtigt“ (Modell I, Tabelle IV.1-6). Auch nach Kontrolle weiterer Einflussfaktoren haben leistungsberechtigte Kinder und Jugendliche gegenüber nichtleistungsberechtigten Altersgenossen im Durchschnitt eine um 13,8 Prozentpunkte geringere Wahrscheinlichkeit, an organisierten Freizeitaktivitäten teilzunehmen. Darüber hinaus hat hier das Haushaltseinkommen keinen signifikanten Einfluss auf die Nutzungswahrscheinlichkeit.

Tab. IV.1-6: Beteiligung an organisierten Aktivitäten von unter 18-Jährigen

	Modell I		Modell II (NLB)		Modell III (LB)	
	dy/dx	Std.Err.	dy/dx	Std.Err.	dy/dx	Std.Err.
<i>leistungsberechtigt</i>	-0,138 ***	0,036	–	–	–	–
<i>log. HH-Äquivalenzeink. (in 100 €)</i>	0,009	0,023	0,004	0,024	0,073	0,061
<i>weiblich</i>	0,006	0,027	0,009	0,033	-0,013	0,038
<i>Migrationshintergrund</i>	-0,063 *	0,037	-0,090 *	0,048	-0,002	0,042
<i>Altersgruppe</i>						
0-3 Jahre (Referenzkategorie)	–	–	–	–	–	–
4-6 Jahre	0,238 ***	0,046	0,266 ***	0,057	0,191 ***	0,051
7-12 Jahre	0,453 ***	0,038	0,507 ***	0,048	0,319 ***	0,038
13-17 Jahre	0,348 ***	0,037	0,409 ***	0,048	0,209 ***	0,045
<i>Anzahl Minderjährige im HH</i>						
1 (Referenzkategorie)	–	–	–	–	–	–
2	0,044	0,028	0,060 *	0,034	-0,021	0,044
3 bis 6	-0,030	0,035	-0,052	0,049	0,014	0,042
<i>Lebensform</i>						
Alleinerziehendenhh. (Ref.kat.)	–	–	–	–	–	–
Paarhaushalt	-0,005	0,033	0,101 *	0,053	-0,128 ***	0,037
Sonstiger Haushalt	0,001	0,055	0,067	0,074	-0,065	0,081
<i>Bildungsabschluss der Mutter</i>						
ohne /niedrig (Referenzkat.)	–	–	–	–	–	–
mittel	0,157 ***	0,039	0,167 ***	0,053	0,125 ***	0,043
hoch	0,200 ***	0,040	0,201 ***	0,051	0,190 ***	0,058
<i>Erwerbsstatus der Mutter</i>						
nicht erwerbstätig (Referenzkat.)	–	–	–	–	–	–
Mutter bis 15 Std. erwerbst.	-0,036	0,045	-0,082	0,057	0,052	0,049
Mutter 16 bis 30 Std. erwerbst.	0,001	0,044	-0,031	0,053	0,097	0,063
Mutter mehr als 30 Std. erwst.	-0,039	0,043	-0,049	0,054	-0,045	0,055
<i>Mutter in Verein aktiv</i>	0,194 ***	0,033	0,178 ***	0,037	0,263 ***	0,062
<i>Wohnort Ostdeutschland</i>	-0,065	0,047	-0,050	0,061	-0,071 *	0,038
N	4842		1964		2896	
Prop > F	0,000		0,000		0,000	

Quelle: PASS 6. Welle, eigene Berechnungen, gewichtet

Signifikanzniveaus: * = $p < 0,1$; ** = $p < 0,05$; *** = $p < 0,01$

Abkürzungen: NLB=Nichtleistungsberechtigte, LB=Leistungsberechtigte

Antwortausfälle bei Bildung und Erwerbsstatus der Mutter wurden kontrolliert

Logistische Regression, durchschnittliche marginale Effekte (AME)

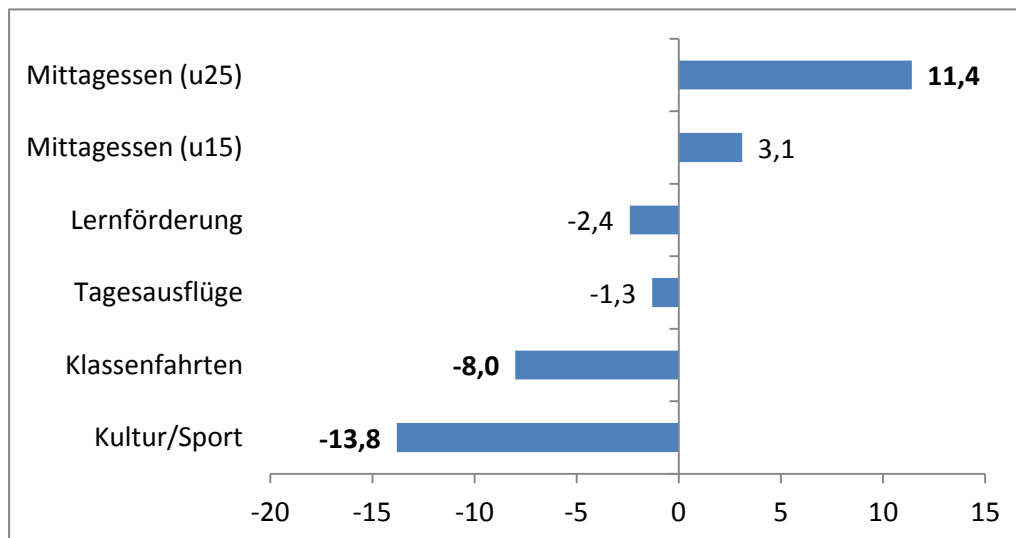
Familiäre Einflüsse – hier operationalisiert über das Bildungsniveau und die Vereinsmitgliedschaft der Mutter – entscheiden hingegen maßgeblich, ob sich für Kinder und Jugendliche Teilhabechancen an organisierten Aktivitäten erschließen, und zwar auch bei einem knappen Haushaltsbudget. Das bedeutet allerdings nicht, dass Kosten für die Freizeitgestaltung keine Rolle spielen. Es ist eher zu vermuten, dass das Spektrum der in Frage kommenden Aktivitäten auf kostengünstige eingeschränkt ist.

Zusammenfassung

Dieser Abschnitt beschäftigt sich mit der Frage, ob Kinder und Jugendliche aus einkommensschwachen im Vergleich zu solchen aus finanziell besser gestellten Haushalten geringere Chancen haben, sich an kulturellen und sozialen Aktivitäten zu beteiligen, die im Kindes- und Jugendalter üblich und entwicklungsfördernd sind. Die Analyse konzentriert sich auf fünf Teilhabeformen, die durch die Leistungen für Bildung und Teilhabe finanziell gefördert werden.

Abschließend sollen zwei Fragen herausgegriffen werden: Erstens, bei welchen Teilhabeformen sind leistungsberechtigte Kinder und Jugendliche hinsichtlich ihrer Beteiligungschancen im Nachteil? Und zweitens, bei welchen Teilhabeformen verbessert ein höheres Haushaltseinkommen die Teilhabechancen? Über die erste Frage gibt der Effekt des Merkmals „leistungsberechtigt“ in den Modellschätzungen Auskunft, die Beantwortung der zweiten Frage stützt sich auf den jeweiligen Effekt des Haushaltseinkommens.

Abb. IV.1-13: Durchschnittliche marginale Effekte des Merkmals „leistungsberechtigt“ in den Modellschätzungen (jeweils Modell I, in Prozentpunkten)



Quelle: PASS 6. Welle, eigene Berechnungen, gewichtet;

Die Abkürzung u25 bezieht sich auf das Schätzmodell für unter 25-Jährige, u15 auf das Schätzmodell für unter 15-Jährige. Signifikante Effekte sind fett hervorgehoben.

Abbildung IV.1-13 gibt eine Übersicht über die um den Einfluss der in den multivariaten Modellschätzungen kontrollierten Faktoren bereinigten Effekte des Merkmals „leistungsberechtigt“ für die betrachteten Leistungsarten.

Ohne Kontrolle der Betreuungsform ist bei der Nutzung einer Mittagsverpflegung zunächst ein deutlicher Vorsprung von leistungsberechtigten unter 25-jährigen Kindern und Jugendlichen festzustellen. Dieser verliert jedoch an Bedeutung, sobald der Besuch einer Ganztagsschule bzw. einer entsprechenden Betreuungseinrichtung für die Altersgruppe der unter 15-Jährigen kontrolliert wird. Leistungsberechtigte und Nichtleistungsberechtigte unterscheiden sich demnach nicht hinsichtlich ihrer Teilnahmechancen. Dies trifft ebenfalls auf die Teilnahme an Tagesausflügen und an bezahlter Nachhilfe zu. Hingegen haben Leistungsberechtigte signifikant geringere Chancen, sich an Klassenfahrten oder an organisierten Freizeitaktivitäten zu beteiligen.

In der Subgruppe der Leistungsberechtigten ist die Chance, an einer Mittagsverpflegung teilzunehmen, statistisch unabhängig vom Haushaltseinkommen, sobald für die Ganztagsbetreuung kontrolliert wird. Ebenso wenig scheint die Teilnahme an organisierten Aktivitäten vorrangig eine Frage des Geldes zu sein, der Effekt des Haushaltseinkommens ist schwach und statistisch nicht signifikant. Die Ergebnisse deuten eher darauf hin, dass das Bildungskapital der Eltern und damit einhergehende bildungs- und freizeitbezogene Orientierungen und Praktiken ausschlaggebend sind. Da in der siebten Welle von PASS zusätzlich Einstellungen von Eltern zum Bildungs- und Freizeitverhalten der Kinder erhoben wurden, können Auswertungen auf der Grundlage dieser Daten hierüber weiteren Aufschluss bringen. Im Unterschied dazu verbessert ein höheres Haushaltseinkommen bei Leistungsberechtigten sowohl die Chance auf bezahlte Nachhilfe, als auch auf eine Teilnahme an Tagesausflügen und Klassenfahrten. Eine finanzielle Förderung könnte somit bei diesen Dimensionen am besten greifen.

IV.2 Kenntnis der Leistungen

IV.2.1 Kenntnis als zentrale Voraussetzung

Studien zur Inanspruchnahme von Sozialleistungen zeigen, dass es Personen gibt, die Unterstützung bedürfen und auch die Anspruchsvoraussetzungen erfüllen, jedoch die ihnen zustehenden Leistungen nicht in Anspruch nehmen (zum Ausmaß und Ursachen der Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfe/ALG II siehe z.B. Becker/Hauser 2005; Wilde/Kubis 2005; Bruckmeier/Wiemers 2010).

Als mögliche Ursachen(komplexe) für die Nichtinanspruchnahme treten in den oben genannten empirischen Studien insbesondere eine geringe Anspruchshöhe, tatsächliche und vermutete bürokratische Hürden oder Stigmatisierungsängste in den Vordergrund. Noch bevor diese Aspekte in einem Abwägungsprozess zum Tragen kommen, muss der Leistungsberechtigte jedoch zunächst die Leistung und ihre Anspruchsregelungen kennen. Die Kenntnis ist demnach die Grundvoraussetzung für eine Inanspruchnahme. Dies unterstützen beispielsweise Analysen auf der Basis des Niedrigeinkommenspanels NIEP. Sie zeigen, dass neben einer geringen Anspruchshöhe auch die fehlende Kenntnis und die falsche Information über einzelne Anspruchsvoraussetzungen zur Nichtinanspruchnahme zustehender Sozialleistungen führen (Mika 2006; Becker/Hauser 2005). Im Falle von spezifischen Leistungen – wie beispielsweise den spezifischen Bildungs- und Teilhabebedarfen von Kindern und Jugendlichen sowie jungen Erwachsenen – wird der Kenntnis eine noch stärkere Bedeutung zugesprochen als bei allgemeinen Sozialleistungen (vgl. van Oorschot 1991; Daponte u.a. 1999). Daher soll einleitend die Kenntnis des Bildungs- und Teilhabepakets als zentrale Voraussetzung der Inanspruchnahme genauer beleuchtet werden.

Die Kenntnis wird in der PASS-Befragung im Rahmen des Haushaltsinterviews abgefragt und somit vom Haushaltsvorstand für den gesamten Haushalt erhoben. Daher beziehen sich die nachfolgenden Auswertungen auch grundsätzlich insgesamt auf die Haushalte und nicht auf einzelne Haushaltsmitglieder; und zwar auf jene Haushalte, in denen die leistungsberechtigten Kinder und Jugendlichen sowie jungen Erwachsenen vor Vollendung des 25. Lebensjahres leben⁶⁷. Je nach Analysefokus werden auch Haushalte mit Kindern in der entsprechenden Altersgruppe (unter 18 Jahren bzw. bei Schülern/Schülerinnen unter 25 Jahren) oder alle befragten Haushalte unabhängig von deren Haushaltszusammensetzung und Anspruchsvoraussetzungen betrachtet.

Zum jeweiligen Befragungszeitpunkt der 6. Welle (Februar - September 2012) kannten insgesamt 67 % aller Haushalte in Deutschland das Bildungs- und Teilhabepaket. Sie gaben an, dass sie schon einmal etwas davon gehört haben.⁶⁸ Betrachtet man in ei-

⁶⁷ Die berichteten Anteilswerte auf Haushaltsebene unterscheiden sich nur geringfügig (max. +1%) von den Anteilswerten, die sich ergeben, wenn man die leistungsberechtigten Kinder und Jugendliche unter 25 Jahren (N=5222) als Basis heranzieht.

⁶⁸ Der Fragetext lautet ausführlich: „Seit Frühjahr 2011 gibt es das „Bildungs- und Teilhabepaket für Kinder und Jugendliche“. Mit dem Bildungspaket werden Familien bei Bedarf mit verschiedenen Angeboten finanziell unterstützt. Gefördert werden können zum Beispiel die Kosten für die Mittagsverpflegung,

nem zweiten Schritt nur jene Haushalte, die die Voraussetzungen zur Inanspruchnahme der Bildungs- und Teilhabeleistungen erfüllen, erhöht sich dieser Anteil auf fast 74 %, d.h. in ca. drei Viertel der leistungsberechtigten Haushalte sind diese Leistungen bekannt. Zum Vergleich: In der ISG-Studie (Februar bis März 2012) gaben 71 % der leistungsberechtigten Familien an, von den Leistungen gehört zu haben (vgl. Apel/Engels 2012: 15).

In PASS zeigt sich, dass 5 % der Befragten aus leistungsberechtigten Haushalten im Haushaltsinterview zunächst angegeben haben, noch nicht vom Bildungs- und Teilhabepaket gehört zu haben, obwohl sie im Interviewverlauf bei der Abfrage der einzelnen Leistungsarten eine Antragstellung berichten. Unterstellt man diesen Befragten eine implizite Kenntnis des Bildungs- und Teilhabepakets, d.h. die Fördermöglichkeiten für diese Einzelleistungen sind bekannt, werden aber nicht diesem Bildungspaket zugeordnet, erhöht sich somit der Bekanntheitsgrad auf insgesamt 79 %. In den folgenden Analysen wird jedoch ausschließlich die explizite Kenntnis betrachtet, also dass man die Frage nach der Kenntnis des Bildungs- und Teilhabepaketes bejaht hat.

IV.2.2 Der Informationsstand leistungsberechtigter Haushalte nach Gruppenzugehörigkeit

Im Folgenden soll untersucht werden, ob sich bestimmte Gruppen von leistungsberechtigten Haushalten in ihrem Informationsgrad unterscheiden. Dies kann erste Erkenntnisse zu möglichen Selektivitätsprozessen bei der Antragsstellung bzw. Inanspruchnahme liefern (vgl. Kapitel IV.3). Des Weiteren sollen mögliche Gruppen von Leistungsberechtigten mit Informationsdefiziten identifiziert werden, um so Anhaltspunkte zur Verbesserung der Informationsstrategien für das Bildungs- und Teilhabepaket zu erhalten.

In den Mittelpunkt rücken dabei als zentrale (haushalts-)strukturelle Merkmale der Haushaltstyp - Paar-Familie gegenüber Alleinerziehenden - und die Haushaltszusammensetzung und zwar insbesondere, ob ein Schulkind im Haushalt lebt. Letzterer Aspekt zielt auf die größere Relevanz und den Nutzen des Bildungs- und Teilhabepakets für Familien mit Schulkindern ab, da sich die kostenintensiveren Komponenten der Leistungen v.a. auf diese Gruppe beziehen. Es kann also angenommen werden, dass diese Gruppe besser informiert ist. Alleinerziehende können als wichtige sozialpolitische Gruppe angesehen werden, der bei der Einführung neuer familienpolitischer Leistungen besondere Beachtung zugesprochen werden kann. Zusätzlich wird als strukturelles Merkmal die Region (Ost-West) betrachtet, die in der multivariaten Analyse als Kontrollmerkmal einbezogen werden soll.

Als Haushaltsmerkmale werden das formale Bildungsniveau (gemessen am höchsten Bildungsabschluss im Haushalt), der Migrationshintergrund sowie die Deutschkenntnisse im Haushalt herangezogen. Hinsichtlich der formalen Bildung wird vermutet, dass

für Klassenfahrten, Nachhilfestunden oder die Mitgliedschaft in Vereinen. Haben Sie schon einmal davon gehört?" (siehe Anhang, Fragenummer: HH 94/HBT0100).

der Informationsgrad mit dem Bildungsniveau steigt, da das Bildungsniveau und das Bewusstsein des individuellen Rechts gegenüber der Gesellschaft positiv korreliert sind. Schlechtere Deutschkenntnisse – so die Annahme – können den Informationszugang und die -quellen einschränken und können daher eher ein Hemmnis darstellen, sich umfassend über die Leistungen und ihre rechtlichen Regelungen zu informieren.

Ebenfalls soll untersucht werden, ob leistungsberechtigte Haushalte in Abhängigkeit des jeweiligen Rechtskreises einen unterschiedlichen Kenntnisstand aufweisen. So könnte eine unterschiedliche Informationspolitik der verschiedenen Sozialleistungsträger bei der Implementation des Bildungs- und Teilhabepakets den Kenntnisstand beeinflussen, was beispielsweise das gesetzlich verankerte Hinwirkungsgebot im SGB II (§ 4 Abs. 2 SGB II) nahe legt.

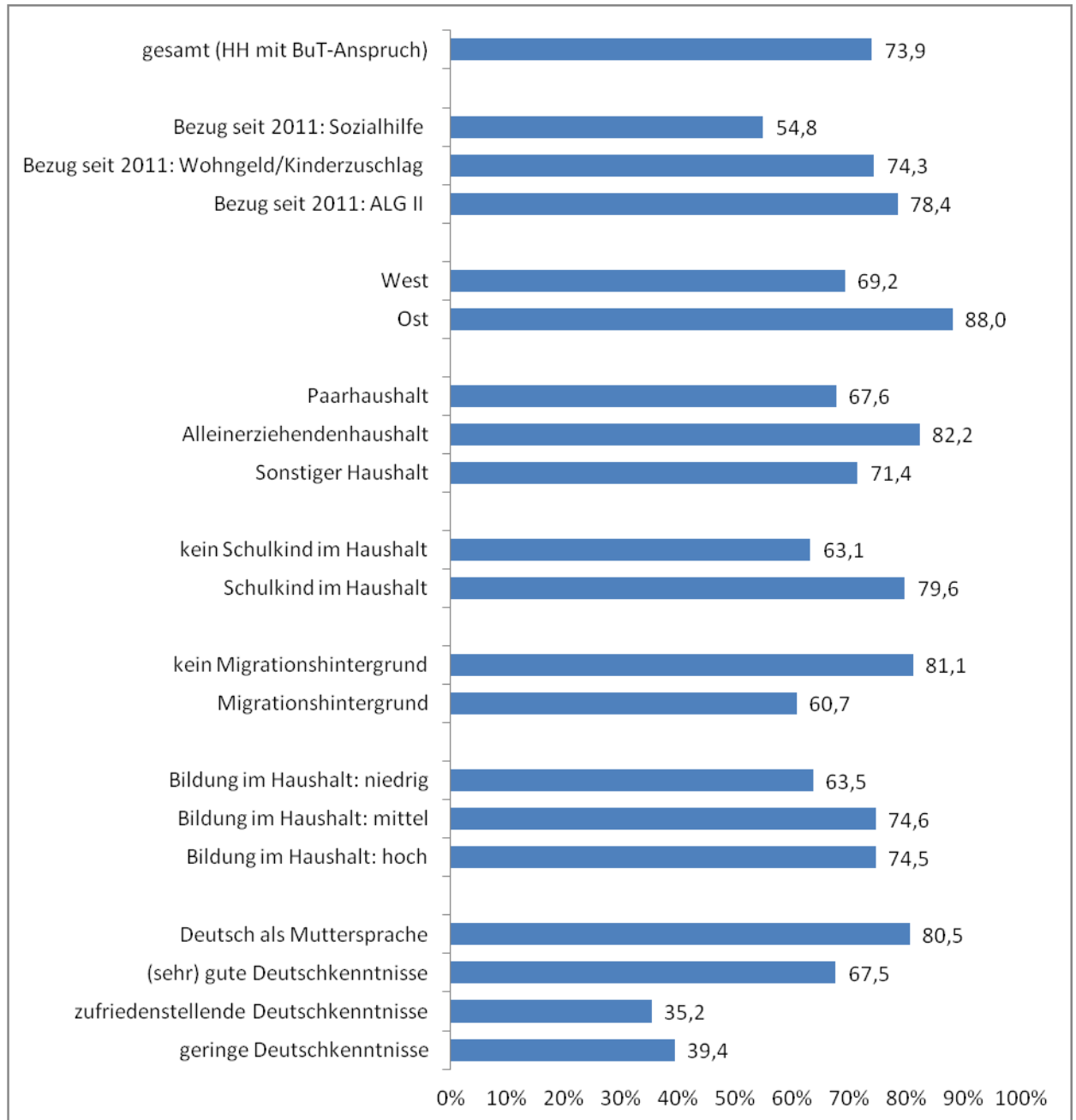
Die bivariate Analyse zeigt deutlich, dass sich der Informationsstand zwischen den unterschiedlichen leistungsberechtigten Gruppen stark unterscheidet (Abbildung IV.2-1). Den besten Informationsstand bei den leistungsberechtigten Haushalten weisen Haushalte in Ostdeutschland (88 %), Alleinerziehendenhaushalte (82 %), Haushalte ohne Migrationshintergrund bzw. mit Deutsch als Muttersprache (beide: 81 %) und Haushalte mit Schulkindern (80 %) auf.

Haushalte in Ostdeutschland geben am häufigsten an, zum Interviewzeitpunkt vom Bildungs- und Teilhabepaket gehört zu haben. Fast 90 % aller leistungsberechtigten Haushalte in den neuen Bundesländern kennen die Leistung. In Westdeutschland geben nur 69 % der leistungsberechtigten Haushalte an, vom Bildungs- und Teilhabepaket schon einmal gehört zu haben. Dieser regionale Unterschied zeigte sich bereits in der ISG-Studie (vgl. Apel/Engels 2012: 21). Interessanterweise weisen in Ostdeutschland selbst Haushalte ohne Leistungsberechtigung (aber mit Kindern in der relevanten Altersgruppe) einen sehr hohen Kenntnisgrad auf (75 %; ohne Tabelle) und liegen damit auch vor den leistungsberechtigten Haushalten in Westdeutschland. Worin dieser grundsätzliche Informationsvorsprung von Haushalten in Ostdeutschland begründet ist, lässt sich zunächst nicht erklären. Eventuell liefert die nachfolgende multivariate Betrachtung der Determinanten weitere Hinweise.

Differenziert man nach dem Haushaltstyp – Paarhaushalte oder Alleinerziehenderhaushalte – zeigt sich ein vergleichbares Bild. Alleinerziehendenhaushalte sind grundsätzlich, also unabhängig von ihrer Leistungsberechtigung, sehr gut über die Leistungen informiert (75 %; ohne Tabelle). Dies entspricht ungefähr dem Durchschnittswert der Haushalte mit Leistungsberechtigung. Differenziert man zusätzlich nach der Leistungsberechtigung, steigt die Bekanntheitsquote für das Bildungs- und Teilhabepaket bei den Alleinerziehendenhaushalten noch weiter an. Insgesamt 82 % der leistungsberechtigten Alleinerziehendenhaushalte haben bereits davon gehört. Bei den Paarhaushalten, welche die Anspruchsvoraussetzungen erfüllen, liegt die Kenntnisquote bei 68 %. Eine Ursache für den unterschiedlichen Informationsstand könnte zum einen darin begründet sein, dass aufgrund des bekannten hohen Armutsrisikos von Alleinerziehenden (vgl. BMAS 2013: 109 ff.) diese Gruppe besonders intensiv und gezielt über

die neuen Teilhabeleistungen informiert wurde (und zwar unabhängig der tatsächlichen Leistungsberechtigung) und zum anderen, dass sich diese Gruppe selbst aktiver über mögliche finanzielle Unterstützungsleistungen informiert.

Abb. IV.2-1: Kenntnis des Bildungs- und Teilhabepakets von leistungsberechtigten Haushalten



Basis: Haushalte, in denen leistungsberechtigte Kinder und Jugendliche leben (N=3101)

Quelle: PASS 6. Welle, eigene Berechnungen, gewichtete Anteilswerte

Ebenfalls starke Wissensunterschiede ergeben sich - wie einleitend vermutet – abhängig vom Migrationshintergrund⁶⁹ und von den Sprachkenntnissen⁷⁰ im Haushalt. Nur 60 % aller leistungsberechtigten Haushalte mit Migrationshintergrund kennen die Leistungen. Der Anteil liegt damit weit unter der durchschnittlichen Quote für leistungsberechtigte Haushalte von 74 %. Im Gegensatz dazu sind Haushalte ohne Migrationshintergrund besonders gut darüber informiert. 81 % der leistungsberechtigten Haushalte ohne Migrationshintergrund haben davon bereits gehört.

Da in PASS zusätzlich die Deutschkenntnisse für Personen mit Migrationshintergrund abgefragt werden, lassen sich noch differenzierter mögliche hemmende bzw. fördernde Faktoren bezüglich des Kenntnisstandes betrachten. Die Auswertungen zeigen, dass die Deutschkenntnisse im Haushalt maßgeblich über die Kenntnis des Bildungspakets entscheiden und damit über die Möglichkeit, dieses in Anspruch zu nehmen: Schlechte Sprachkenntnisse hindern den Zugang zu bzw. das Verständnis der relevanten Informationen. Weniger als 40 % der leistungsberechtigten Haushalte mit zufriedenstellenden oder geringen Deutschkenntnissen kennen überhaupt die Bildungs- und Teilhabeleistungen. Es ist zu erwarten, dass die mangelnde Kenntnis auch zu einer geringeren Antragstellung bzw. Inanspruchnahme führt. Dies wird in Kapitel IV.3 untersucht.

Aber auch leistungsberechtigte Haushalte mit guten und sehr guten Deutschkenntnissen unterscheiden sich signifikant von den Haushalten, in denen mindestens eine Person lebt, die Deutsch als Muttersprache spricht. Während 81 % der Haushalte mit Deutsch als Muttersprache schon einmal vom Bildungs- und Teilhabepaket gehört haben, sind es bei Migranten-Haushalten mit mindestens guten Kenntnissen nur knapp 68 %.

Die einzelnen Leistungsarten des Bildungs- und Teilhabepakets werden für unterschiedliche Alters- und Zielgruppen gewährt. Auch wenn eine Vielzahl von Leistungen auch Kindern unter sechs Jahren zu Gute kommt, kennen leistungsberechtigte Haushalte ohne Schulkinder das Bildungs- und Teilhabepaket vergleichsweise wenig (63 %). Wohingegen leistungsberechtigte Haushalte mit Schulkindern mit 80 % eine der höchsten Kenntnisquoten aufweisen. Es kann angenommen werden, dass ein erhöhter Nutzen für die Gruppe der Schulkinder auch zu einer höheren Kenntnis für diese Unterstützungsleistung führt.

Selbst unabhängig von einer Leistungsberechtigung haben jedoch Haushalte mit Schulkindern vergleichsweise häufig vom Bildungs- und Teilhabepaket gehört (70 %; ohne Tabelle). Dies kann an der wichtigen Rolle der Schule bei der Informationsverbreitung liegen und unterstreicht damit auch die Bedeutsamkeit der Institutionen im Implementationsprozess. Denn gerade durch Aushänge und ausgelegtes Material in

⁶⁹ Der Migrationshintergrund wird im PASS anhand den Informationen zur Zuwanderung (Zuwanderung des Befragten und/oder ggf. ihrer (Groß-)Eltern) generiert. Ein Migrationshintergrund liegt für einen Haushalt vor, wenn mindestens ein Haushaltsmitglied oder mindestens ein Elternteil nach Deutschland zugezogen ist.

⁷⁰ Für die Analyse auf Haushaltsebene werden jeweils die Sprachkenntnisse der Eltern und ggf. des Jugendlichen selbst (wenn diese bereits direkt erhoben wurde) herangezogen und die höchste Angabe als Haushaltswert generiert.

der Schule können Schülerinnen und Schüler sowie ihre Eltern als eine wichtige Zielgruppe niedrigschwellig und flächendeckend über die Leistung informiert werden.

Ein geringes formales Bildungsniveau hat sich in der bereits vorliegenden ISG-Studie zum Bildungs- und Teilhabepaket als wichtiger hemmender Faktor der Kenntnis gezeigt (vgl. Apel/Engels 2012: 21). Zwar unterscheiden sich in der PASS-Studie die Kenntnisquoten leistungsberechtigter Haushalte je nach Bildungsniveau, jedoch sind hier die Unterschiede nicht signifikant. Leistungsberechtigte Haushalte mit hoher bzw. mittlerer Bildung weisen eine vergleichsweise durchschnittliche Kenntnisquote auf (ca. 75 %). Die Kenntnisquote bei Haushalten mit geringem Bildungsniveau liegt jedoch mit 64 % deutlich darunter.

Bislang wurden lediglich bivariate Zusammenhänge berichtet. Jedoch ist anzunehmen, dass ein wechselseitiger Zusammenhang zwischen den berichteten Einflussfaktoren existiert. Beispielsweise, dass Migrantenhaushalte auch häufig ein geringeres Bildungsniveau aufweisen oder ein Zusammenhang zwischen dem Erwerbsstatus und dem Bildungsniveau besteht. Um belastbare Aussagen über mögliche Einflussfaktoren der Kenntnis treffen zu können, wurde in einem zweiten Schritt ein multivariates Modell zur Erklärung der Kenntnis des Bildungs- und Teilhabepakets geschätzt. So kann jeweils der Effekt einer Einflussgröße unter der Kontrolle der anderen einbezogenen Faktoren betrachtet werden.

Es wurde ein multivariates logistisches Modell für alle leistungsberechtigten Haushalte geschätzt, das die Kenntnis (vom Bildungs- und Teilhabepaket gehört: ja/nein) erklären soll. Im Modell wurden all jene Einflussgrößen aufgenommen, die bereits bivariat betrachtet wurden.⁷¹ Des Weiteren wurden auch Informationen zum Sozialleistungsbezug seit 2011 (ALG-II-Bezug, Bezug von Wohngeld/Kinderzuschlag oder Sozialhilfebezug) aufgenommen, um Anhaltspunkte zum Kenntnisstand in Abhängigkeit des jeweiligen Rechtskreises zu erhalten. Dabei ist jedoch zu beachten, dass bei der Interpretation bezüglich der einzelnen vier Rechtskreisgruppen Einschränkungen aufgrund der Fallzahlenproblematik und der unsicheren Bestimmung der Rechtskreiszugehörigkeit gemacht werden müssen (siehe ausführlicher Kapitel II.2.3).

Für eine bessere Interpretation wurden die unabhängigen Variablen in dichotome (trifft zu=1/trifft nicht zu=0) umgewandelt. In der Tabelle IV.2-1 sind jeweils die sog. durchschnittlichen marginalen Effekte (AME), das Signifikanzniveau sowie die Standardfehler ausgewiesen. Die durchschnittlichen marginalen Effekte geben an, um wie viel Prozentpunkte sich die Wahrscheinlichkeit vom Bildungs- und Teilhabepaket schon einmal gehört zu haben (=zu erklärende Variable) im Mittel verändert, wenn jeweils die erklärende Einflussgröße um eine Einheit erhöht wird. Beispielsweise steigt im Vergleich zu Haushalten ohne Schulkinder (Wert=0) die Wahrscheinlichkeit der Kenntnis um 16

⁷¹ Als unabhängige Einflussgrößen werden auf Haushaltsebene einbezogen: Ost-West-Zugehörigkeit, Alg-II-Bezug seit 2011, Kinderzuschlag/Wohngeld-Bezug seit 2011, Sozialhilfebezug seit 2011, beste Deutschkenntnisse im Haushalt, höchster Bildungsabschluss im Haushalt, Haushaltstyp (Alleinerziehendenhaushalt/Paarhaushalt) sowie Schulkind im Haushalt.

Prozentpunkte an, wenn mindestens ein Schulkind im Haushalt lebt (Wert=1) und alle anderen erklärenden Variablen konstant gehalten werden.

Tab. IV.2-1: Kenntnis des Bildungs- und Teilhabepakets

Haushalte mit ...	dy/dx	Signifikanz	Std. Err.
... Wohnort in Ostdeutschland	0,162	**	0,053
... ALG-II-Bezug seit 2011	0,175	**	0,068
... Sozialhilfe seit 2011	-0,052		0,073
... Bezug von Wohngeld/Kinderzuschlag seit 2011	0,061		0,066
... Niedrigem Bildungsniveau	-0,009		0,083
... Hohem Bildungsniveau	0,078		0,050
... (Sehr) geringen Deutschkenntnissen	-0,179	**	0,062
... Deutscher Muttersprache	0,107	*	0,044
... Alleinerziehenden	0,111	**	0,042
... Schulkind im Haushalt	0,162	***	0,039
N	3094		

Quelle: PASS 6. Welle, eigene Berechnungen, gewichtet

Signifikanzniveaus: * = $p < 0,1$; ** = $p < 0,05$; *** = $p < 0,01$

Logistische Regression, durchschnittliche marginale Effekte (AME)

Da sich die multivariate Betrachtung weitestgehend mit den Ergebnissen der bivariaten Analysen deckt und dort bereits auf Erklärungsansätze hingewiesen wurde, sollen neben der Darstellung der Ergebnisse nun zusätzliche Hinweise für gewinnbringende Informationsstrategien herausgearbeitet werden.

Blickt man auf die Höhe der Effektgrößen, erweist sich der ALG-II-Bezug seit 2011 im Haushalt als besonders bedeutsam für die Kenntnis des Bildungs- und Teilhabepakets. Trotz der erläuterten Ungenauigkeiten in PASS bei der Betrachtung der Rechtskreiszugehörigkeit ist ersichtlich, dass sich der Informationsstand von Personen über die Leistungen nach Rechtskreisen unterscheidet. Wenn ein Haushalt seit Januar 2011 ALG II bezogen hat, ist er besser informiert als Haushalte, die in diesem Zeitraum ausschließlich andere Leistungen (v.a. Sozialhilfe nach SGB XII) bekommen haben. Die Wahrscheinlichkeit der Kenntnis steigt in der Gruppe der ALG-II-Bezieher – unter Kontrolle der anderen Einflussfaktoren – um 18 Prozentpunkte. Der Informationsvorsprung von ALG-II-Haushalten könnte im sog. Hinwirkungsgebot gemäß § 4 Abs. 2 SGB II begründet sein. Die kommunalen Leistungsträger sollen laut Gesetz aktiv auf Eltern und Kinder zugehen und in geeigneter Weise dazu beitragen, dass Kinder und Jugendliche die Leistungen für Bildung und Teilnahme in Anspruch nehmen. Hierbei sind sowohl individuelle (Ansprechen, persönliche Beratung in den Jobcentern) wie auch strukturelle (Zusammenarbeit mit Schulen und Kindertageseinrichtungen) Maßnahmen zur Information und Unterstützung vorstellbar. Bei den anderen Rechtskreisen ist kein derartiges Hinwirkungsgebot festgeschrieben, jedoch gelten natürlich für diese Sozialleistungsträger die allgemeinen Aufklärungs-, Beratungs- und Auskunftspflichten (§ 11 SGB XII oder §§ 13 bis 15 SGB I).

Ob der erhöhte Kenntnisstand der SGB-II-Leistungsbezieher auch zu einer vermehrten Inanspruchnahme der Leistungen führt, wird in den nachfolgenden Kapiteln betrachtet.

Familien mit geringen Deutschkenntnissen müssen eine ausgesprochen wichtige Zielgruppe für die Öffentlichkeitsarbeit und für die Informationskampagnen der Sozialleistungsträger werden. Hat man diese Gruppe nicht stärker im Blick, läuft man Gefahr, diese Bevölkerungsgruppe von den Leistungen bereits im Vorfeld auszuschließen. Denn die Relevanz der Deutschkenntnisse bzw. die Barriere der Sprache zeigen sich im multivariaten Modell eindrucksvoll. Lebt in einem Haushalt mindestens eine Person mit deutscher Muttersprache, ist der Haushalt signifikant besser über das Bildungs- und Teilhabepaket informiert. Die Kenntnis steigt um 11 Prozentpunkte. Sind die deutschen Sprachkenntnisse im Haushalt gering, dann sinkt hingegen die Wahrscheinlichkeit der Kenntnis im Durchschnitt der Stichprobe um 18 Prozentpunkte. Um dieses Informationsdefizit zu minimieren, müssen diese Familien gezielter angesprochen werden, beispielsweise indem stärker als bisher fremdsprachiges Informationsmaterial bereitgestellt wird.

Die Bedeutung der Schule als wichtiger Ort für die Verbreitung von Informationen zum Bildungs- und Teilhabepaket lässt sich aus dem Ergebnis schließen, dass leistungsberechtigte Haushalte mit mindestens einem Schulkind signifikant besser informiert sind als Haushalte ohne Kinder im schulpflichtigen Alter. Und zwar steigt – unter Kontrolle aller anderen Faktoren – die durchschnittliche Kenntnis um 16 Prozentpunkte, wenn in den Haushalten ein Schulkind lebt. Der Umstand, dass selbst nicht leistungsberechtigte Haushalte mit Schulkindern innerhalb der bivariaten Betrachtung immer noch überdurchschnittlich informiert sind, untermauert diese Annahme.

Darüber hinaus ist sicherlich auch ein gewichtiger Erklärungsgrund für den Informationsvorsprung von Familien mit Schulkindern die höhere Bedeutung bzw. der (finanzielle) Nutzen der Leistungen für Schulkinder. So sind beispielsweise drei der sieben Förderungen (Lernförderung, Schülerbeförderung, Schulbedarf) auf die Gruppe der Schüler/innen beschränkt. Andere Leistungsarten (mehrtägige Klassenfahrten, kulturelle Teilhabe) v.a. für die Altersgruppe der über Sechsjährigen relevant.

Inwieweit sich die regionalen Unterschiede zwischen den alten und neuen Bundesländern durch eine unterschiedliche Informationspolitik seitens der Sozialleistungsträger bzw. unterschiedliche Informationsstrategien der Haushalte in Ost und West erklären lassen, kann mithilfe der Daten nicht erklärt werden. Aufgezeigt werden kann zunächst lediglich der Umstand, dass leistungsberechtigte Haushalte aus Ostdeutschland selbst unter Kontrolle der anderen Einflussfaktoren immer noch besser informiert sind als westdeutsche Haushalte mit Leistungsanspruch. Insgesamt erhöht sich die Wahrscheinlichkeit der Kenntnis um 16 Prozentpunkte, wenn der leistungsberechtigte Haushalt aus den neuen Bundesländern kommt.

Auch der Haushaltstyp erweist sich in der multivariaten Betrachtungsweise der leistungsberechtigten Haushalte weiterhin als bedeutsam. Alleinerziehendenhaushalte haben eine um 11 Prozentpunkte signifikant höhere Wahrscheinlichkeit, das Bildungs-

und Teilhabepaket zu kennen als Paar- oder sonstige Haushalte. Als möglicher Grund für den Informationsvorsprung von Alleinerziehenden wurde bereits vermutet, dass sie aufgrund ihres hohen Armutsrisikos grundsätzlich eine wichtige Zielgruppe für die Leistungen darstellen und vermutlich besonders angesprochen wurden.

Das Bildungsniveau (gemessen am höchsten Bildungsabschluss im Haushalt) hat - entgegen der Annahmen - unter Kontrolle anderer Einflussgrößen keinen Einfluss auf die Kenntnis der Leistungen für Bildung und Teilhabe.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass ca. ein Jahr nach der Einführung der neuen Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets der Bekanntheitsgrad mit einer Quote von 74 % unter den leistungsberechtigten Haushalten bereits hoch, aber noch steigerungsfähig gewesen ist. Da die Kenntnis über die Leistungen eine Grundvoraussetzung der Inanspruchnahme darstellt (noch bevor ein (un)bewusster Entscheidungsprozess für oder gegen die Leistung stattfindet), sollten alle Anstrengungen unternommen werden, diese Informationslücke weiter zu minimieren.

Die multivariaten Analysen untermauern die bivariaten Ergebnisse und decken sich weitestgehend auch mit der ISG-Studie zum Informationsstand von unterschiedlichen Anspruchsgruppen (Apel/Engels 2012: 21).. Für Maßnahmen, die auf einen höheren Bekanntheitsgrad des potenziellen Nutzerkreises der Teilhabeleistungen abzielen, sollten aufgrund der Ergebnisse v.a. Haushalte mit Migrationshintergrund und insbesondere jene mit geringen Deutschkenntnissen, Paar-Haushalte sowie Haushalte mit Kleinkindern in den Blick gerückt werden. Neben der Schule, der sicherlich eine Schlüsselrolle bei der Informationsvermittlung zukommt, sollten bei den Informationsmaßnahmen der Sozialleistungsträger verstärkt auch Kindertagesstätten (Kinderkrippe, Kindergarten) als möglicher Informationsort berücksichtigt werden, um dort v.a. Familien mit jüngeren Kindern über die Leistungen aufzuklären.

IV.2.3 Informationsquellen

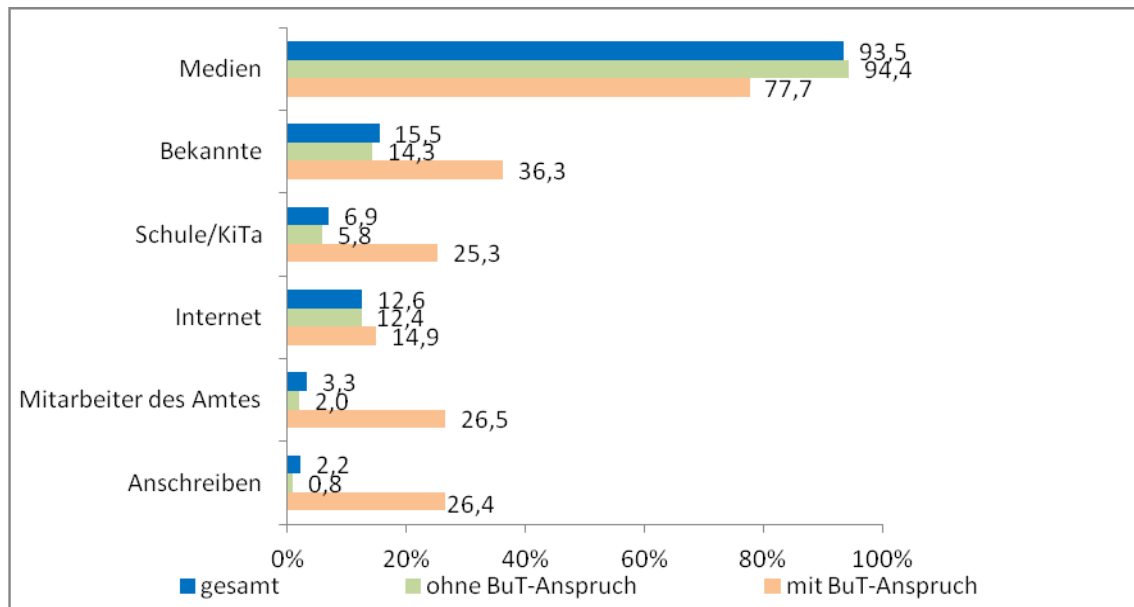
Neben der Kenntnis wurden in PASS ebenfalls Quellen erhoben, die über das Bildungs- und Teilhabepaket informieren können⁷². Hierzu wurden den Befragten sechs mögliche Informationsquellen genannt. Zusätzlich konnten sie angeben, wie sie sich anderweitig informiert haben. Damit können auf der Grundlage von PASS Aussagen gemacht werden, wie verbreitet eine bestimmte Informationsquelle bei den Befragten bzw. leistungsberechtigten Haushalten ist und inwieweit die Haushalte verschiedene Arten von Informationsquellen nutzen. Jedoch kann nicht differenziert werden, wie wichtig oder relevant die Informationsquelle für die Kenntnis des Bildungs- und Teilhabepakets ist oder wie zuverlässig oder umfassend die Informationen der jeweiligen

⁷² Fragetext (HBT0200): „Wie haben Sie vom Bildungspaket gehört? Ich lese Ihnen verschiedene Möglichkeiten vor und Sie sagen mir bitte, ob das zutrifft oder nicht“: A Sie haben Informationen im Internet erhalten; B Das Bildungspaket ist Ihnen bekannt durch die Berichterstattung in Presse, Rundfunk oder Medien; C Sie wurden von Freunden, Verwandten oder Bekannten darauf hingewiesen; D Sie wurden in der Schule bzw. im Kindergarten oder in der Kinderkrippe darauf hingewiesen; E Sie wurden von Mitarbeitern des Amtes persönlich darauf angesprochen; F Sie haben ein Anschreiben erhalten; G Sie wurden anderweitig informiert. Welche Informationsquelle war das?.

Quelle angesehen werden. In den folgenden Analysen wird in einem ersten Schritt die Nutzung der Informationsquellen aller Haushalte, die schon einmal vom Bildungs- und Teilhabepaket gehört haben, untersucht; und zwar in Abhängigkeit von der Leistungsberechtigung. In einem zweiten Schritt werden dann nur die leistungsberechtigten Haushalte und ihre Informationsquellen betrachtet und hierbei noch zusätzlich nach dem Rechtskreis (ALG-II-Bezug oder Kinderzuschlag/Wohngeld seit 2011) differenziert.

Die dominante Quelle für Informationen über das neue Bildungs- und Teilhabepaket sind bei allen Haushalten die (Massen-)Medien, und zwar unabhängig von der Leistungsberechtigung (siehe Abbildung IV.2-2) oder vom Rechtskreis (siehe Abbildung IV.2-3). So geben 94 % aller Haushalte an, in den Medien vom Bildungs- und Teilhabepaket gehört zu haben. Bei den leistungsberechtigten Haushalten sind es immerhin drei Viertel, deren Information aus den Medien stammt. Jedoch zeigt Abbildung IV.2-2 deutlich, dass leistungsberechtigte Haushalte in einem größeren Ausmaß weitere wichtige Informationskanäle haben im Vergleich zu Haushalten ohne Anspruch.

Abb. IV.2-2: Informationsquellen von Haushalten mit Kenntnis des Bildungs- und Teilhabepakets – differenziert nach Leistungsberechtigung



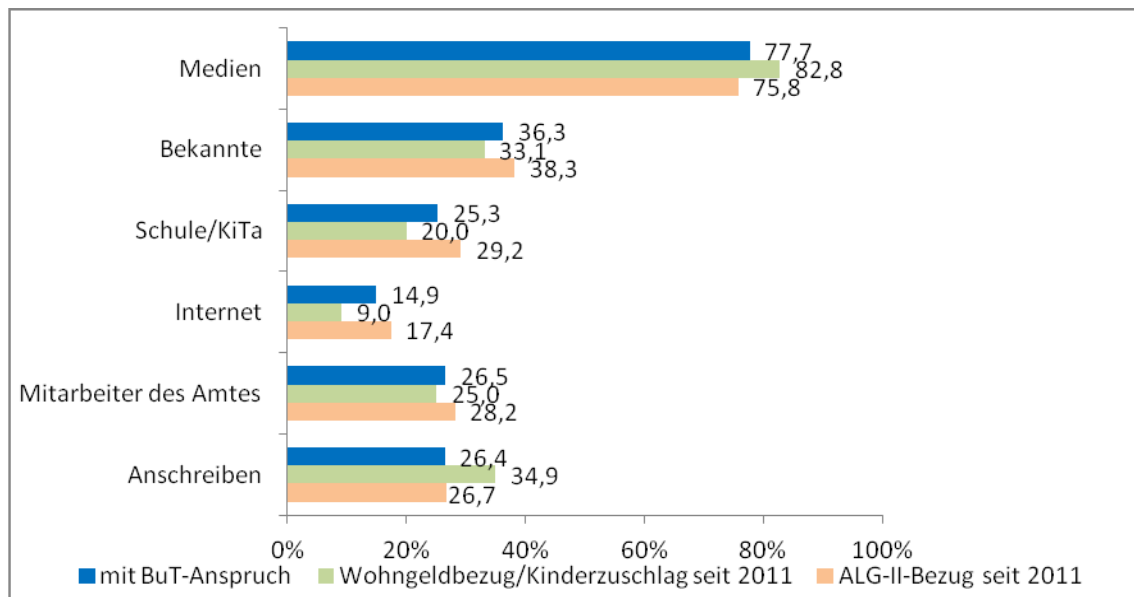
Quelle: PASS 6. Welle, eigene Berechnungen, gewichtete Anteilswerte

Gut ein Drittel der leistungsberechtigten Haushalte hat in ihrem Bekanntenkreis vom Bildungs- und Teilhabepaket gehört. Über die Leistungen ist dort bei den Leistungsberechtigten deutlich häufiger gesprochen worden als in der Vergleichsgruppe (14 %). Die Mund-zu-Mund-Propaganda nimmt somit einen hohen Stellenwert ein, wenn es darum geht, sich über das Bildungs- und Teilhabepaket zu informieren. Ebenfalls spielt die Kita/Schule als Informationsquelle eine wichtige Rolle. Ein Viertel der leistungsberechtigten Haushalte gibt an, dort informiert worden zu sein. Über „offizielle“ Informationskanäle wurden zusammengekommen 42 % der leistungsberechtigten Haushalte informiert. Sie sind stark zielgruppenfokussiert. Bei den nicht-leistungsberechtigten

Haushalten spielen sie keine bedeutende Rolle. Jeweils ca. ein Viertel der leistungsberechtigten Haushalte gibt an, sich bei Mitarbeitern des Amtes (27 %) oder durch ein offizielles Anschreiben (26 %) informiert zu haben. Bedenkt man die gesetzlich verankerte Beratungs- und Auskunftspflicht der Sozialleistungsträger sowie das explizite Hinwirkungsgebot für Arbeitslosengeld-II-Empfänger, würde man erwarten, dass die direkte Informationspolitik seitens der Sozialleistungsträger besser wirkt. Hiernach müssen jedoch alle leistungsberechtigten Haushalte über ihre Ansprüche informiert werden. Jedoch muss man bei der Interpretation berücksichtigen, dass hier nur eine Person – der Haushaltsvorstand – für den gesamten Haushalt Auskunft gibt. Es ist davon auszugehen, dass sich der Anteil erhöhen würde, wenn die Information auf individueller Ebene vorläge. Zusätzlich muss man bedenken, dass bei einem Teil der Befragten (mindestens 5 %) eine implizite Kenntnis unterstellt werden kann (siehe Kapitel IV.2.1), diese Befragten können aufgrund der Filterführung bei der Analyse der Informationsquellen nicht einbezogen werden.

Das Internet dient knapp 15 % der Haushalte als Informationsquelle. Hierbei ist auffällig, dass die Differenzen zwischen leistungsberechtigten Haushalten und solchen ohne Berechtigung nicht so stark ausgeprägt sind wie bei den bereits genannten Quellen, sondern dass das Internet in annähernd gleichem Umfang genutzt wird, um sich Kenntnisse zu verschaffen.

Abb. IV.2-3: Informationsquellen von Haushalten mit Kenntnis des Bildungs- und Teilhabepakets – differenziert nach Rechtskreisen



Quelle: PASS 6. Welle, eigene Berechnungen, gewichtete Anteilswerte.

Abbildung IV.2-3 zeigt nun eine Differenzierung nach den Rechtskreisen⁷³, wobei lediglich der ALG-II-Bezug und der Bezug von Wohngeld/Kinderzuschlag seit 2011 ausge-

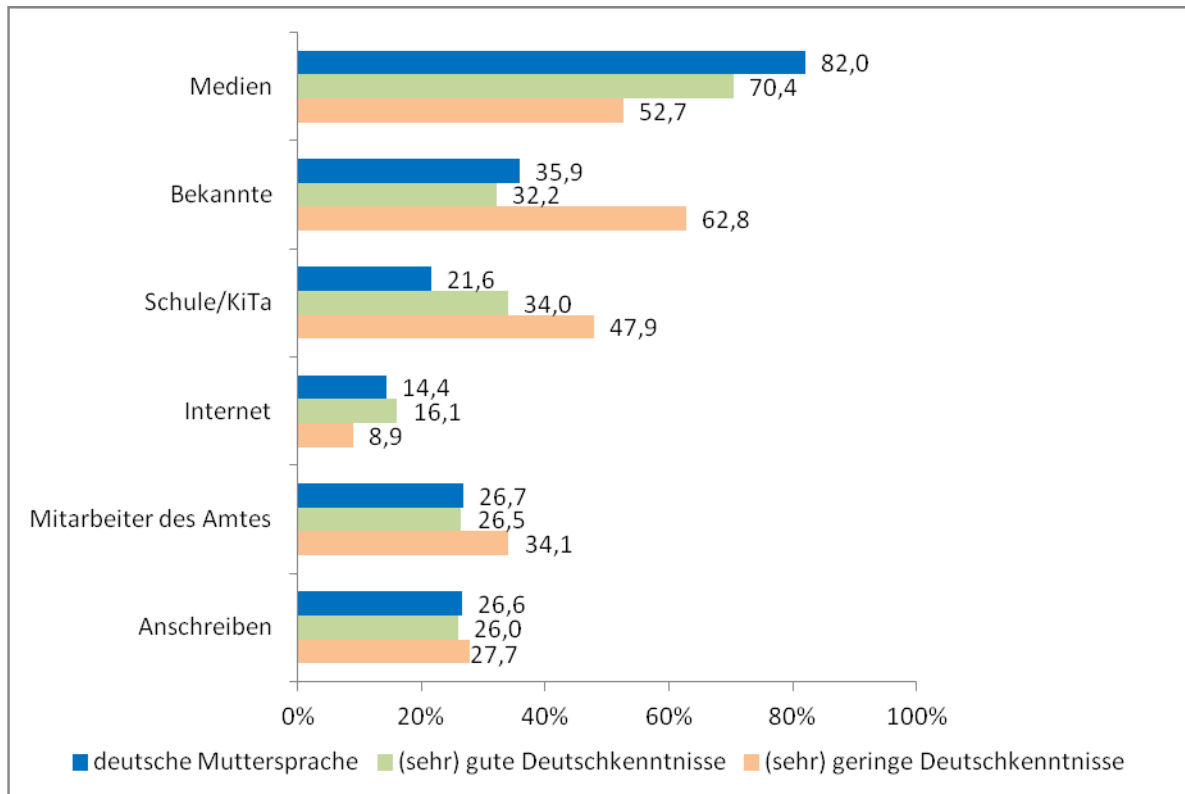
⁷³ Die Differenzierung nach Rechtskreisen ist allerdings über den gesamten Zeitraum nicht trennscharf. Haushalte mit ALG-II-Bezug seit 2011 können zu einem anderen Zeitpunkt ebenfalls auch Wohngeld/Kinderzuschlag bezogen haben und umgekehrt.

wählt wurde, um auf ausreichende Fallzahlen zurückgreifen zu können (siehe Kapitel II.2.3). Haushalte mit ALG-II-Bezug informieren sich im Vergleich zu Beziehern von Wohngeld/Kinderzuschlag deutlich häufiger im Bekanntenkreis (38 % gegenüber 33 %), mithilfe des Internets (17 % gegenüber neun Prozent) und werden häufiger im Kindergarten angesprochen (29 % gegenüber 20 %). Die Mitarbeiter der jeweiligen Ämter haben als Informationsquelle eine vergleichbare Relevanz. Fast ein Drittel (28 %) der Haushalte mit ALG-II-Bezug nennen diese als Informationsquelle sowie ein Viertel der Haushalte mit Wohngeld/Kinderzuschlag. Lediglich das persönliche Anschreiben nennen die Wohngeldbezieher häufiger als die ALG-II-Bezieher als mögliche Informationsquelle (35 % gegenüber 27 %). Dieser Aspekt deckt sich mit dem Ergebnis in der ISG-Studie. Hier wurde vermutet, dass die zuständigen Leistungsstellen unterschiedliche Informationsstrategien realisieren, so dass Familienkassen und Wohngeldstellen flächendeckender Informationsschreiben zum Bildungs- und Teilhabepaket versendet haben als die Jobcenter (vgl. Apel/Engels 2012: 21 f.).

Auch für die Erklärung des Informationsdefizits von Migrantenhaushalten bzw. von Haushalten mit geringen Deutschkenntnissen liefert eine differenzierte Analyse der Informationsquellen erste Anhaltspunkte (siehe Abbildung IV.2-4): nur 53 % der Haushalte mit geringen Deutschkenntnissen geben die Medien als Informationsquelle an (gegenüber 82 % der Haushalte, in denen mindestens ein Muttersprachler lebt). Es kann angenommen werden, dass ausländische Medien eher selten über das neue Bildungspaket berichten und die deutschen Medien von dieser Gruppe eher selten genutzt werden. Damit entfällt für sie eine wichtige Informationsquelle, die von nahezu allen anderen leistungsberechtigten Haushalten häufig angegeben wird. Jedoch zeigt sich, dass Haushalte mit geringen Deutschkenntnissen signifikant häufiger von Bekannten und in der Schule bzw. Kindertagesstätte informiert werden. Dadurch kann aber scheinbar das Informationsdefizit nicht ausgeglichen werden.

Hinsichtlich der Bedeutung unterschiedlicher Informationsquellen kann als Fazit gezogen werden, dass leistungsberechtigte Haushalte in einem größeren Ausmaß neben den Massenmedien weitere relevante Informationskanäle nennen als Haushalte ohne Anspruch. Dazu gehören insbesondere soziale Netzwerke – d.h. man spricht im Freundeskreis über die neuen Leistungen – und auch die Sozialleistungsträger selbst. Wobei jedoch deutlich wurde, dass die Informationspolitik dieser offiziellen Stellen noch verbesserungsfähig ist. Nicht einmal jeder zweite leistungsberechtigte Haushalt gab an, über ein Anschreiben oder vom Mitarbeiter eines Amtes informiert worden zu sein. Auch innerhalb der leistungsberechtigten Gruppen konnten in differenzierten Analysen Unterschiede offen gelegt werden. So berichteten beispielsweise Haushalte mit Wohngeldbezug signifikant häufiger, ein Anschreiben erhalten zu haben, als ALG-II-Bezieher. Des Weiteren nutzen Haushalte mit geringen Deutschkenntnissen nach eigenen Angaben weitaus seltener die Medien und verlieren dadurch eine wichtige Informationsquelle. Es wird vermutet, dass dies auch als eine Ursache für das Informationsdefizit dieser Gruppe angesehen werden kann.

Abb. IV.2-4: Informationsquellen von Haushalten mit Kenntnis des Bildungs- und Teilhabepakets – differenziert nach Deutschkenntnissen



Quelle: PASS 6. Welle, eigene Berechnungen, gewichtete Anteilswerte

IV.3 Inanspruchnahme der Leistungen aus dem Bildungs- und Teilhabepaket

IV.3.1 Einflussfaktoren im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme

Die Inanspruchnahme von Leistungen für Bildung und Teilhabe wird in hohem Maße durch die gesetzlichen Regelungen zu den einzelnen Teilhabeleistungen, konkrete Umsetzung des Antragsverfahrens in der Praxis sowie die Informationspolitik der Leistungsstellen beeinflusst. Während die Überprüfung der bundeslandspezifischen Praxis und der Informationspolitik mit den vorliegenden Daten nicht vorgenommen werden kann, lassen sich die aus den gesetzlichen Regelungen abgeleiteten Aspekte durchaus in die Interpretation der Ergebnisse einfließen.

Für jede Teilhabeleistung hat der Gesetzgeber definiert, welchem Nutzerkreis sie zugänglich gemacht werden soll. So ist die Förderung der gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung, der eintägigen Ausflüge sowie der mehrtägigen Fahrten lediglich an den Besuch einer Einrichtung gebunden. Die Genehmigung einer Lernförderung oder Schulbeförderung ist hingegen mit wesentlich höheren Restriktionen verbunden. Eine Lernförderung wird vorrangig dann genehmigt, wenn von der Lerneinrichtung ein besonderer Bedarf bestätigt und gleichsam genügend hohe Erfolgswahrscheinlichkeit eingeräumt werden. Eine entsprechende Übersicht der für die Beantragung und Inanspruchnahme von Teilhabeleistungen relevanten Aspekte findet sich in Tabelle IV.3-1.

Die den geförderten Leistungen zugrunde liegenden Anspruchsvoraussetzungen bestimmen neben anderen Faktoren ihre höhere oder geringere Inanspruchnahme. Ein wesentlicher Einfluss geht vom Restriktionsgrad aus, der den Nutzerkreis im engeren Sinne definiert. Teilhabeleistungen mit höherem Restriktionsgrad – die schulnahe Lernförderung sowie die Schülerbeförderung – sollten aus dieser Sicht heraus weniger genutzt werden als andere Leistungen. Des Weiteren ist zu beachten, ob es sich um eine neue, erstmals durch das Bildungs- und Teilhabepaket geförderte Leistung, wie z. B. die eintägigen Ausflüge, oder eine – zumindest in bestimmten Regionen – bereits vorher geförderte Leistung handelt, beispielsweise die Mittagsverpflegung.⁷⁴ Bei den vorher geförderten Leistungen können ein höherer Bekanntheitsgrad und eine Nutzungsgewohnheit angenommen werden, die in einer verstärkten Inanspruchnahme auch im neuen Rahmen resultieren könnten. Besonders hohe Nutzung kann für bereits vorher geförderte und weniger restriktiv gehandhabte Leistungen vermutet werden.

Darüber hinaus bedingt das Angebot einer Leistung ihre Nutzung. Hierbei können regionale Aspekte herangezogen werden, wobei in Ostdeutschland aufgrund historischer Entwicklungen eine bessere Angebotsstruktur erwartet wird. Ferner ist zu prüfen, inwiefern die Angebotsausgestaltung im ganztägigen Bereich umfangreicher ist als im nicht ganztägigen, um mögliche Versorgungslücken aufzudecken. Dabei wird unter anderem der Frage nachgegangen, inwiefern die tatsächliche Nutzung einer ganztägi-

⁷⁴ Auch mehrtägige Fahrten werden nicht erstmals durch das Bildungs- und Teilhabepaket gefördert (vgl. Martens/Rock 2013: 6).

gen Betreuung im vorschulischen und schulischen Bereich die Inanspruchnahme von Leistungen für Bildung und Teilhabe begünstigt.

Tab. IV.3-1: Aspekte der Teilhabedimensionen

Teilhabedimension	Restriktionsgrad und Nutzerkreis ⁷⁵	Bereits vorher durch andere Quellen gefördert: ja/nein
Gemeinschaftliche Mittagsverpflegung	gering; alle Leistungsberechtigte in institutioneller Betreuung	ja; bundeslandspezifische Lösungen vor der Einführung des Bildungs- und Teilhabepaketes
Eintägige Ausflüge	gering; alle Leistungsberechtigte in institutioneller Betreuung	nein
Mehrtägige Fahrten	gering; alle Leistungsberechtigte in institutioneller Betreuung	ja; neu für Kindergartenkinder
Schülerbeförderung	hoch; nur für Schüler/innen, grundsätzlich nur für eine nächstgelegene Schule, Prüfung der Notwendigkeit der Förderung, nachrangig zur Förderung durch Dritte	ja; bundeslandspezifische Lösungen vor der Einführung des Bildungs- und Teilhabepaketes
Schulnahe Lernförderung	hoch; relativ kurze Dauer, positive Einschätzung des voraussichtlichen Erfolgs durch Dritte notwendig	ja; infolge der Einführung des Bildungs- und Teilhabepaketes die Streichung von äquivalenten Positionen im Regelbedarf ⁷⁶
Soziale und kulturelle Teilhabe	gering; alle Leistungsberechtigte bis 18 Jahre	ja; infolge der Einführung des Bildungs- und Teilhabepaketes die Streichung von äquivalenten Positionen im Regelbedarf ⁷⁷

Quelle: eigene Darstellung.

Nachdem die Rahmenbedingungen in Form der spezifischen Anforderungen und des Angebots geklärt sind, werden die Analysen um haushaltsstrukturelle und individuelle Faktoren erweitert. Hier geht man davon aus, dass die Entscheidungsfindung einen sequenziellen Prozess darstellt. Zunächst ist es notwendig, das Wissen über die zur Verfügung stehenden Leistungen sowie über die eigene Zugehörigkeit zur Berechtigtengruppe zu erlangen (mehr zur Kenntnis des Bildungs- und Teilhabepaketes in Kapitel IV.2). Danach wird eine Entscheidung für bzw. gegen die Beantragung von Sozialleistungen getroffen. Dieser Entscheidungsprozess wird maßgeblich durch die Eigenschaften der handelnden Individuen geleitet. In erster Linie wird hier die Bildung der Eltern, genauer die Bildung der Mutter analog zu anderen Untersuchungen herangezogen (vgl. Schmiade/Spieß 2010; Hille u.a. 2013). Dieser Faktor kann bei

⁷⁵ Die Leistungen für Bildung und Teilhabe richten sich an Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene im Rechtskreis des SGB II, SGB XII, Bundeskindergeldgesetzes (BKGG) sowie an einen Teil der Kinder und Jugendliche aus Familien, die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) beziehen (DV 12/12 AF III).

⁷⁶ Hier handelt es sich um die Positionen „Außerschulischer Unterricht, Hobbykurse“ (vgl. Martens/Rock 2013: 7).

⁷⁷ Hiervon betroffen ist die Position „Mitgliedsbeiträge an Organisationen ohne Erwerbszweck“ (vgl. Martens/Rock 2013: 7).

verschiedenen Teilhabeleistungen unterschiedliche Wirkung entfalten, auf die in den einzelnen thematischen Abschnitten näher eingegangen wird.

Neben der Bildung werden der Migrationshintergrund sowie die Deutschkenntnisse bei den Analysen berücksichtigt. In diesem Zusammenhang ist der Migrationshintergrund als eine Globalvariable aufzufassen (vgl. Schnell u.a. 2008: 71). Solche Variablen stellen meist sogenannte Erklärungen mit impliziten Gesetzen dar, bei denen kein nachvollziehbarer Wirkungsmechanismus angegeben wird. Globalvariablen stehen häufig stellvertretend für den Einfluss ihrer verschiedenen Dimensionen mit diversen Wirkungsmechanismen. Anstatt des Migrationshintergrunds können allerdings die Einzeldimensionen, etwa die Deutschkenntnisse, Zugehörigkeit zu einem bestimmten Kulturkreis mit eigenen Normen und Werten etc., besser in den Zusammenhang mit der Inanspruchnahme Sozialleistungen gebracht werden. Schlechtere Kenntnisse würden mangelhaften Informationsstand (vgl. Ergebnisse in Kapitel IV.2) sowie größere Schwierigkeiten im Umgang mit den Leistungsstellen implizieren und somit den gesamten Antragsprozess erschweren.

In deskriptiven Auswertungen nutzen wir Deutschkenntnisse, um Annahmen über mögliche selektive Effekte zu überprüfen. Gleichsam verwenden wir den Migrationshintergrund als einen Faktor, der sowohl die Problematik der Deutschkenntnisse als auch den kulturellen Kontext abbildet und Vergleiche mit anderen Studien ermöglicht, die lediglich den Migrationshintergrund, nicht aber die Einzeldimensionen für die Analysen heranziehen. In den multivariaten Auswertungen zum Nutzungsverhalten werden nur die Deutschkenntnisse als erklärender Faktor herangezogen, für den Annahmen überprüfbar sind.

Analyserelevant ist darüber hinaus die bereits erläuterte Differenzierung der Wohnregion in Ost- und Westdeutschland, über die vorwiegend strukturelle Unterschiede in der Kinderbetreuung und Frauenerwerbstätigkeit abgebildet werden. Diese Unterschiede bestehen zum einen in der besser ausgebauten Infrastruktur für Kinderbetreuung und zum anderen hinsichtlich der Akzeptanz von Normen und Werten, auf denen Entscheidungen über Betreuungsarrangements beruhen. Während in Westdeutschland das Ideal der primär mütterlichen Kinderbetreuung weit verbreitet ist, erscheinen die Normen der mütterlichen Pflege und Versorgung in Ostdeutschland weniger verbindlich (vgl. Schmitt/Trappe 2010), was mit einer höheren Akzeptanz der Erwerbstätigkeit von Müttern einhergeht. Somit ermöglicht die bessere Angebotsstruktur in Ostdeutschland eine stärkere Inanspruchnahme. Zugleich ist zu vermuten, dass Entscheidungen für oder gegen eine Inanspruchnahme von Leistungen, beispielsweise einer außerhäuslichen Mittagsverpflegung, wertebasiert getroffen werden.

Vor diesem Hintergrund ist der Einfluss der mütterlichen Erwerbstätigkeit zu prüfen. Stärker ins Erwerbsleben eingebundene Mütter können weniger Verantwortung für die Nachmittagsbetreuung ihrer Kinder, die Beförderung zur Schule und insbesondere für die Übernahme der Mittagsverpflegung übernehmen. Aus diesem Grund kann z.B. ein

positiver Effekt des größeren Erwerbsumfangs⁷⁸ der Mütter auf die Nutzung der außerhäuslichen Mittagsverpflegung sowie der Schülerbeförderung erwartet werden. Ob hierfür allerdings auch eine staatliche Unterstützung in Form von Bildungs- und Teilhabeleistungen beantragt wird, bedarf empirischer Überprüfung. Denn mit der Erwerbstätigkeit kann das Haushaltseinkommen steigen und den relativen Nutzen der staatlichen Förderung, insbesondere bei restriktiv geregelten Teilhabeleistungen, relativieren. Die Erwerbstätigkeit korreliert auch mit Bildung: Je höher die formale Bildung der Mutter, desto eher geht sie einer Beschäftigung nach. Hinzu kommt, dass mit höherer Bildung auch der Erwerbsumfang steigt. Deshalb kontrollieren wir bei multivariaten Analysen für beide Faktoren gleichzeitig.

Wir überprüfen anschließend den Einfluss von weiteren Variablen auf der Haushaltsebene, die ebenfalls verstärkende oder hemmende Wirkung auf die Nutzung von Leistungen für Bildung und Teilhabe haben können. Hintergrund ist, dass der erwartete materielle Ertrag der Inanspruchnahme mit längerer ALG-II-Bezugsdauer, der höheren Armutsgefährdung des Haushalts sowie für Haushalte mit alleinerziehendem Elternteil steigen sollte. So zeigt Jacobi (2003: 105), dass sich z.B. der ALG-II-Bezug im Vorjahr als ein starker Prädiktor für die aktuelle Inanspruchnahme erweist. Diejenigen Haushalte, die längere Zeit auf Sozialleistungen angewiesen sind, sind selbst unter Kontrolle des Einkommens bedürftiger als neu in den Leistungsbezug gekommene Haushalte. Dieser Umstand wird unter anderem auch auf den Verschleiß langlebiger Verbrauchsgüter zurückgeführt (vgl. Jacobi 2003: 105). Dabei erhöhen jüngere Kinder im Haushalt die Bezugsdauer (vgl. Riphon 2001: 392), so dass der erwartete Ertrag zusätzlicher Transferleistungen gegenüber den Kosten steigt. Bei multivariaten Auswertungen erfolgt daher eine Kontrolle für das Alter der Kinder.

Auch für Haushalte von Alleinerziehenden wird von erhöhter Armutsgefährdung ausgegangen (vgl. Achatz u.a. 2013; BMAS 2013: 109 ff). Eine Aufnahme bzw. Ausweitung der Erwerbstätigkeit sind bei Alleinerziehenden jedoch seltener zu erwarten (vgl. empirische Analysen von Riphon 2001). Infolgedessen werden vor allem für wenig restriktive Leistungen eine stärkere Antragstellung und Inanspruchnahme in den Haushalten von Alleinerziehenden ausgegangen.

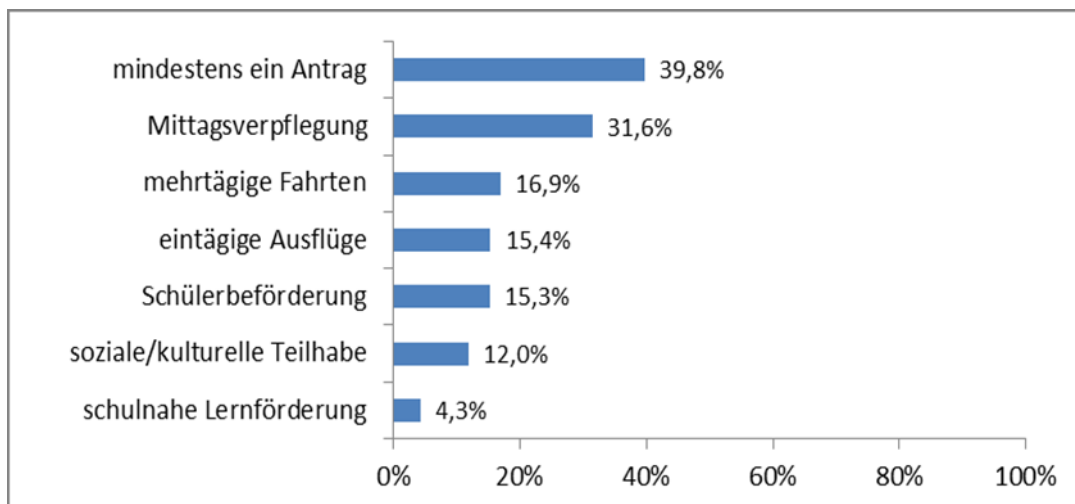
IV.3.2 Antragstellung für Leistungen des Bildungs- und Teilhabepaketes

Im vorliegenden Kapitel wird zunächst der erste Schritt im Prozess der Inanspruchnahme – die Antragstellung – beleuchtet. Hier wird näher untersucht, welche Faktoren dabei eine Rolle spielen können und evtl. bereits auf dieser Stufe Selektivitäten bewirken (Kapitel IV.3.2). Anschließend wird in Kapitel IV.3.3 die Nutzung der beantragten Leistungen in den Blick genommen. In diesem Zusammenhang werden gesondert Gründe für die Nichtinanspruchnahme von bereits beantragten Leistungen analysiert.

⁷⁸ Dies konnte bereits in den eigenen Analysen gezeigt werden, wobei jedoch eine unterschiedliche Bedeutung des mütterlichen Erwerbsstatus für Leistungsberechtigte und Nichtleistungsberechtigte bei der Inanspruchnahme der Mittagsverpflegung offen gelegt werden konnte (siehe Kapitel IV.1.2).

Einen ersten Einblick in die Antragstellung bei verschiedenen Teilhabeleistungen bietet Abbildung IV.3-1. Aus dieser Abbildung wird deutlich, dass zum Befragungszeitpunkt für 40 % der berechtigten Kinder mindestens ein Antrag aus dem Bildungs- und Teilhabepaket gestellt wurde.⁷⁹ Zudem zeigt sich, dass die Mittagsverpflegung die mit großem Abstand am meisten beantragte Leistung darstellt, während die Lernförderung mit ca. 4 % das Schlusslicht bildet. Dazwischen liegen mit ähnlichen Antragsquoten die ein- und mehrtägigen Ausflüge, Schülerbeförderung sowie die kulturelle Teilhabe. Diese Verteilung entspricht weitgehend den Erwartungen, die sich aus den verschiedenen Anforderungen der Teilhabedimensionen ergeben sowie aus der Tatsache, ob es die Leistung in der gegebenen oder ähnlichen Form bereits vorher gegeben hat.

Abb. IV.3-1: Antragstellungsquoten für Leistungen des Bildungs- und Teilhabepaketes



Quelle: PASS 6. Welle, eigene Berechnungen, gewichtete Anteilswerte.

Im Zusammenhang mit der Antragstellung und Inanspruchnahme der Bildungs- und Teilhabeleistungen ist nicht nur ein Vergleich zwischen den Einzelleistungen untereinander von Bedeutung. Noch wichtiger erscheint die Frage, ob dabei Selektivitäten in der Nutzung entstehen. Dies ist dann der Fall, wenn die Wirkung von Inanspruchnahme beeinflussenden Faktoren in verschiedenen gesellschaftlichen Zielgruppen unterschiedlich ausfällt. Haben z.B. stärker armutsgefährdete Haushalte größere Hürden auf dem Weg zur Inanspruchnahme, z.B. wegen fehlender Zeitressourcen bei Alleinerziehenden oder kinderreichen Familien, kann dies in einer geringeren Inanspruchnahme der Leistungen resultieren.

Um mögliche Selektivitäten beurteilen zu können, ist eine genaue Betrachtung der Programmziele unabdingbar (vgl. Prein/Van Santen 2012: 71). In der Bundestagsdrucksache 17/12036 werden die Ziele des Gesetzes folgendermaßen formuliert: „[n]eben der verfassungskonformen Neubemessung der Regelleistungen für Kinder und Jugendliche verfolgt das Gesetz das Ziel, mit der Ausgestaltung der Leistungen für Bildung und Teilhabe für Kinder und Jugendliche aus besonders förderungsbedürftigen

⁷⁹ Zu beachten ist hier, dass die Beantragung und Inanspruchnahme des Schulbedarfs im PASS-Fragebogen nicht abgefragt wurde.

Haushalten zum einen ein gleichberechtigtes Maß an Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft und zum anderen den gleichberechtigten Zugang zu Bildung im schulischen und außerschulischen Bereich zu gewährleisten“ (Deutscher Bundestag 2013: 1).

In den nachfolgenden Abschnitten wird der Zusammenhang zwischen den in Kapitel IV.3.1 erläuterten Faktoren und der Nutzung von Leistungen für Bildung und Teilhabe näher untersucht.

Antragstellung für die Förderung der gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung

Die Förderung der gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung ist ein wichtiger Bestandteil des Bildungs- und Teilhabepakets und berücksichtigt – wie bereits in Kapitel IV.1.2 erläutert – eine über den Zweck der Nahrungsaufnahme hinausgehende sozialintegrative Funktion des gemeinsamen Mittagessens.

Unsere Analysen beginnen mit der Untersuchung der Angebotsstruktur bezüglich der gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung. Von Interesse ist dabei, ob regionale Unterschiede in der Angebotsstruktur bestehen, wozu die Angaben der Befragten zum fehlenden Angebot herangezogen werden. Die zugrunde liegende Erwartung ist, dass die Mittagsverpflegung in Ostdeutschland einer größeren Anzahl der Kinder zur Verfügung steht als in Westdeutschland. Ferner wird untersucht, ob die Angebotsstruktur nach Betreuungsumfang (ganztägig vs. nicht ganztägig) variiert. Vorteile sollten sich im besser ausgebauten Angebot im Rahmen der ganztägigen Betreuung zeigen.

Direkt im Anschluss daran wird eruiert, inwiefern sich insgesamt die Antragstellung regional unterscheidet und ob sie vom Betreuungsumfang abhängt. Hier werden dieselben Wirkungsrichtungen wie bei der Angebotsstruktur erwartet, so dass die Beantragung und Inanspruchnahme der gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung in Ostdeutschland höher ausfallen sollten (vgl. BMFSFJ 2011: 7). Ursächlich kann eine höhere Antragstellung in Ostdeutschland nicht nur auf strukturelle Faktoren, wie etwa das Angebot der Mittagsverpflegung und Verbreitung der ganztägigen Betreuung, sondern auch auf Unterschiede in den Einstellungen gegenüber der außerfamiliären Mittagsverpflegung zurückgeführt werden (vgl. Kapitel IV.3.1). So vertreten beispielsweise Eltern schulpflichtiger Kinder unter 14 Jahren in Westdeutschland häufiger die Ansicht, dass das Mittagessen zu Hause eingenommen werden sollte im Vergleich zu Eltern in Ostdeutschland, die größtenteils von den Vorzügen der institutionellen Mittagsverpflegung überzeugt sind (vgl. BMFSFJ 2011: 7).

Ferner sollte die Antragstellung in positivem Zusammenhang mit dem größeren Betreuungsumfang stehen. Zwar können auch Kinder, die nicht in einer Nachmittagsbetreuung sind, am Mittagessen teilnehmen. Dennoch spielt hier möglicherweise der Umstand, dass ein Eigenanteil zu tragen ist, eine Rolle, indem bei einer kürzeren Kita- bzw. Schulbetreuung eine Entscheidung gegen die Nutzung getroffen wird.

Bezüglich der Bildung sind keine Nachteile für Kinder von schlechter gebildeten Eltern zu erwarten, da die Beantragung dieser Leistung relativ unkompliziert ist. Zudem weist

sie einen hohen Bekanntheitsgrad über die Bildungsgruppen hinweg auf, weil ihre Förderung vielerorts bereits vor der Einführung des Bildungs- und Teilhabepaketes von der Kommune oder von anderen Trägern übernommen wurde.

Die mütterliche Erwerbstätigkeit ist ein weiterer wichtiger Faktor. Wie in Kapitel IV.1.2 gezeigt wurde, nutzen unter den Sozialleistungen beziehenden Haushalten besonders oft diejenige die Mittagsverpflegung, in denen die Mutter keiner Erwerbstätigkeit nachgeht. Die damit verbundenen Kosten sollten zur höheren Beantragung von Leistungen aus dem Bildungs- und Teilhabepaket bei dieser Zielgruppe führen. Auch wird erwartet, dass besonders bedürftige Haushalte stärker diese Leistung beantragen. Dies betrifft Haushalte mit längerem Bezug von Transferleistungen, insbesondere von Leistungen nach SGB II und SGB XII sowie Haushalte von Alleinerziehenden.

Zudem wird angenommen, dass sich die Förderung der gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung besonders auf die Vorschul-, Grundschulkindern sowie Kinder in den weiterführenden Schulen, jedoch nicht in den letzten Jahrgangsstufen konzentrieren. Ältere Schulkinder nutzen vermehrt nicht förderfähige Angebote, wie z. B. belegte Brötchen beim Bäcker.

Unsere Analysen zeigen, dass seit Januar 2011 für 32 % der berechtigten Kinder und Jugendlichen ein Antrag auf die Förderung von Mittagessenskosten gestellt wurde (siehe Abbildung IV.3-1). Damit stellt diese Leistung die mit Abstand am häufigsten beantragte Leistung aus dem Bildungs- und Teilhabepaket dar. Ähnliche Befunde finden sich in früheren Studien zur Inanspruchnahme der Leistungen aus dem Bildungs- und Teilhabepaket. So wurde in einer Umfrage des Deutschen Städtetages festgestellt, dass für die Inanspruchnahme des Mittagessens für 21 % der Kinder und Jugendlichen mit Wohngeld- bzw. Kinderzuschlagsbezug, 25 % der Kinder und Jugendlichen in den Haushalten mit SGB-XII-Bezug sowie für 27 % der Kinder aus den SGB-II-Haushalten ein Antrag gestellt wurde (vgl. Deutscher Städtetag 2011).

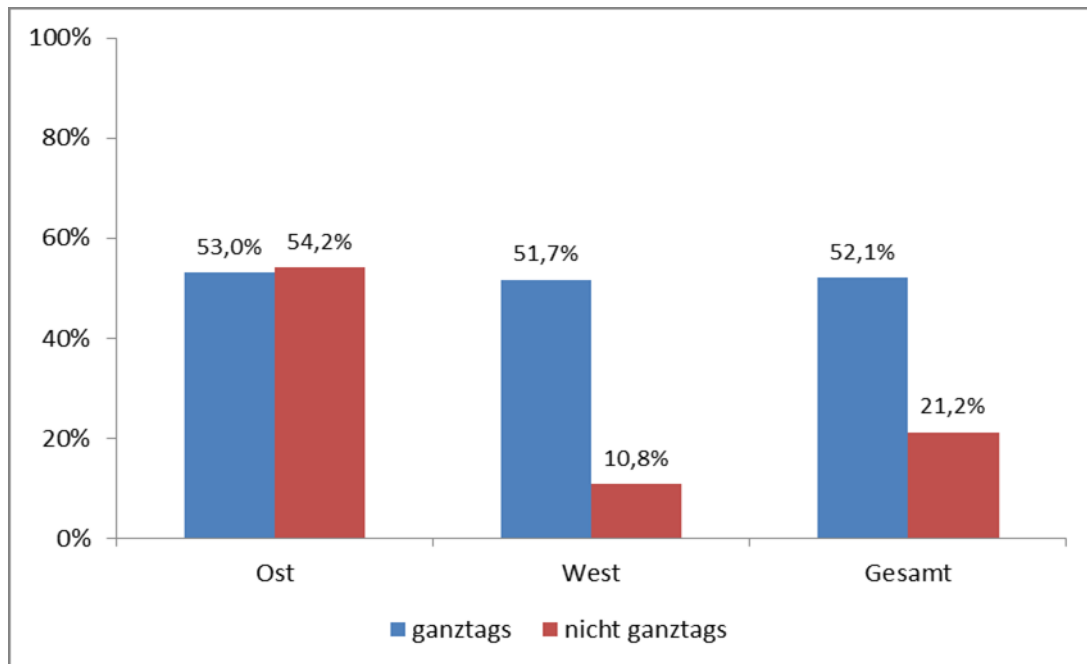
Trotz dieser „Vorreiterstellung“ stellt sich dennoch die Frage, weshalb für fast 70 % der berechtigten Kinder zum Befragungszeitpunkt noch keine Anträge gestellt wurden. Ein wichtiger Anhaltspunkt im Fragebogen des PASS ist die Angabe dazu, inwiefern das mangelnde Angebot das Ausbleiben eines Antrags erklären kann. Insgesamt wird in sieben Prozent der Fälle berichtet, dass in der vom Kind besuchten Einrichtung kein Mittagessen angeboten wird.⁸⁰ Nähere Betrachtung zeigt, dass der Angebotsmangel regional variiert und zudem vom Betreuungsumfang abhängig ist. So wird ein Angebotsmangel vor allem für nicht ganztägig betreute Schulkinder in Westdeutschland angegeben (17 %), während in Ostdeutschland unabhängig von der Betreuungsart das Angebotsproblem so gut wie gar nicht besteht (1%).

⁸⁰ Dieser Wert dürfte die tatsächlichen Angebotsdefizite eher unterschätzen. Denn die Antwortkategorie „kein Angebot“ wurde den Befragten nicht vorgelesen, sondern neben den Antwortmöglichkeiten „keine Angabe“ und „weiß nicht“ nur dann vermerkt, wenn der Befragte dies von sich aus spontan angegeben hatte. Würde man die Antwortmöglichkeit zum fehlenden Angebot explizit vorlesen, dürfte diese Antwortkategorie stärker besetzt sein.

Inwiefern unterscheiden sich nun die Antragsquoten nach der Region und dem Betreuungsumfang? In Abbildung IV.3-2 zeigen sich starke Unterschiede in der Antragstellung zugunsten der ganztägigen Betreuung bei den unter 15-jährigen Kindern und Jugendlichen (52 % vs. 21 %). Eine Aufschlüsselung nach der Wohnregion verdeutlicht jedoch, dass dies nur für Kinder und Jugendliche in den alten Bundesländern gilt, während in Ostdeutschland keine Unterschiede nach der Betreuungsart festzustellen sind. Mit anderen Worten, in Ostdeutschland wird die Mittagsförderung für Kinder mit und ohne institutionelle Nachmittagsbetreuung gerne genutzt (vgl. auch Kapitel IV.1.2), so dass für mehr als jedes zweite Kind bereits ein Antrag gestellt wurde. Kinder in Westdeutschland profitieren nur dann im vergleichbaren Umfang, wenn sie ganztägig in der Schule oder Kindertagesstätte betreut werden.

Demnach besteht für nicht ganztägig betreute unter 15-jährige Kinder und Jugendliche in Westdeutschland eine spürbare Nutzungslücke – hier lagen zum Befragungszeitpunkt lediglich für 11 % der Kinder entsprechende Anträge vor. Unter Berücksichtigung bereits skizzierter größerer Schwierigkeiten auf der Angebotsseite scheint speziell für diese Zielgruppe noch ein beträchtlicher Handlungsbedarf seitens der föderalen Schulpolitik gegeben zu sein. Gleichwohl kann selbst dieser Umstand nicht vollständig die starken regionalen Unterschiede erklären. Vielmehr kommen hier womöglich unterschiedliche Vorstellungen über die Familienbilder, Geschlechterrollen und insbesondere darüber, was eine gute Kinderversorgung ausmacht, zum Ausdruck (siehe auch Kapitel IV.1.2).

Abb. IV.3-2: Antragstellung für die Mittagessensförderung bei Kindergartenkindern und Schulkindern unter 15 Jahren nach der Betreuungsart und regionalen Merkmalen



Quelle: PASS 6. Welle, eigene Berechnungen, gewichtete Anteilswerte, n=1982

Zusätzlich zu den externen Rahmenbedingungen können personen- und haushaltsbezogene Faktoren eine wichtige Rolle spielen. So zeigt sich, dass insbesondere der Informationsstand zu entscheidenden Unterschieden im Antragsverhalten führt (ausführliche Analysen zur Kenntnis bietet Kapitel IV.2). Besteht eine explizite Kenntnis über die Förderungsmöglichkeit, wird die Leistung wesentlich häufiger beantragt als wenn diese nur implizit bekannt ist und von den Befragten nicht als eine Leistung aus dem Bildungs- und Teilhabepaket betrachtet wird (für 38 % bzw. 10 % der berechtigten Kinder).⁸¹ Zum ähnlichen Ergebnis kommen Apel und Engels (2012: 7): Unkenntnis bildet das größte Hindernis für die Inanspruchnahme der Leistungen für Bildung und Teilhabe.

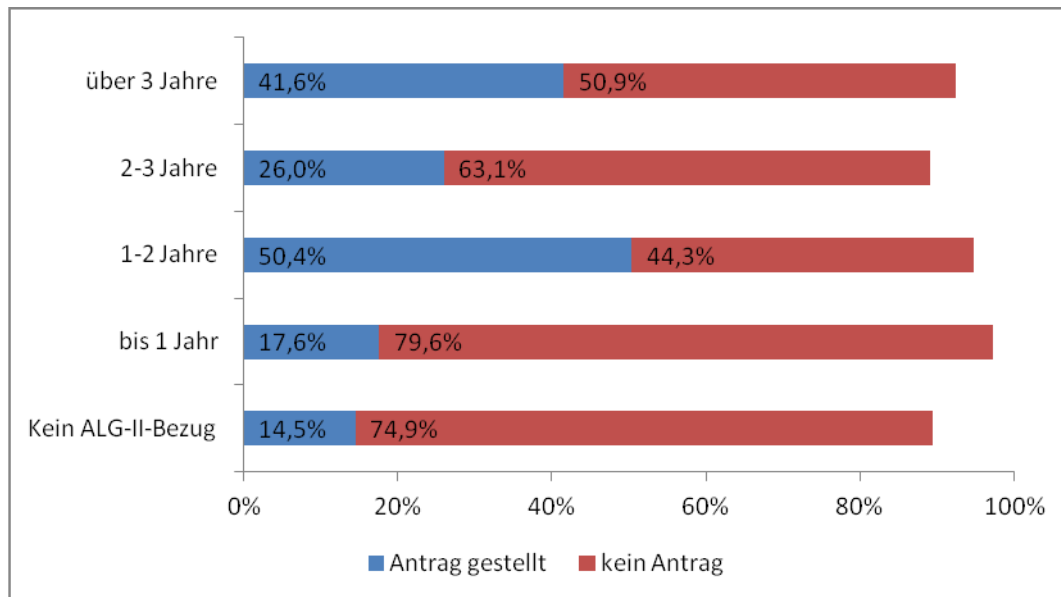
Dass die Förderleistung vielen Kindern dennoch vorenthalten bleibt, kann jedoch nicht alleine auf die Unkenntnis zurückgeführt werden, da selbst bei Kenntnis der Zuschussung für 55 % der Kinder Anträge ausbleiben. Vermutlich ist der zeitliche Vorlauf, der zwischen der Bekanntgabe und aktiver Nutzung einer neuen Maßnahme notwendig ist, einer der hierfür relevanten Faktoren (vgl. dazu auch ein empirisches Beispiel von Leubecher 2013: 284). Ob dies so ist, lässt sich allerdings erst in einer späteren Analyse der 7. PASS-Befragungswelle überprüfen, in der die Fragen zum Bildungs- und Teilhabepaket zum zweiten Mal gestellt wurden.

Zudem lässt sich anhand der bereits vorliegenden Daten analysieren, ob ein längerer Bezug von ALG-II-Leistungen mit verstärkter Nutzung weiterer staatlicher Förderungen, hier der Leistungen für Bildung und Teilhabe, einhergeht (siehe Abbildung IV.3-3).⁸² Diese Erwartung stützt sich auf die Vermutung, dass mit längerer Bezugsdauer sowohl die Kenntnis über das neue Förderangebot besser wird, als auch die Bedürftigkeit gegenüber Haushalten ohne ALG-II-Bezug bzw. mit einer kürzeren Bezugsdauer steigt. Unsere Analysen bestätigen diese Erwartung: Für Kinder in den Haushalten, die länger als ein Jahr ALG-II-Leistungen erhalten, wird deutlich häufiger die zusätzliche Unterstützung aus dem Bildungs- und Teilhabepaket beantragt. Bei den Kindern in Haushalten mit Bezugsdauer von ein bis zwei Jahren trifft dies sogar auf jedes zweite Kind zu (50 %).

⁸¹ Dem Gesetz ist keine bestimmte Form des Antrags zu entnehmen. Grundsätzlich kann der Antrag schriftlich, etwa durch das Ausfüllen eines Formulars, oder mündlich gestellt werden (DV-Empfehlungen 2012). Die in der PASS-Befragung verwendete Abfrage zur Kenntnis ist sehr allgemein gehalten: „Seit Frühjahr 2011 gibt es das „Bildungs- und Teilhabepaket für Kinder und Jugendliche“. [...] Haben Sie schon einmal davon gehört?“ Wie die empirische Evidenz unserer Analysen zeigt, liegt häufig eine implizite Kenntnis über das Bildungs- und Teilhabepaket vor, so dass Leistungen beantragt werden, aber nicht aktiv diesem Förderprogramm durch die Personen zugeordnet werden (siehe auch Kapitel IV.2.1). Zudem ist eine konkludente Antragstellung möglich, so dass die Vorlage eines Bewilligungsbescheids über den Bezug von SGB-II- bzw. SGB-XII-Leistungen, Kinderzuschlag oder Wohngeld und eine mündliche Bestätigung, dass die gewünschte Leistung (z. B. Musikunterricht) noch nicht in Anspruch genommen wurde, ausreicht (DV-Empfehlungen 2012: 11).

⁸² Anzumerken ist hier, dass die Haushalte, die in der hier untersuchten Gruppe kein ALG-II beziehen, mindestens eine andere Transferleistung beziehen – das Wohngeld, den Kinderzuschlag oder die Leistungen nach dem SGB XII.

Abb. IV.3-3: Antragstellung für Kinder und Jugendliche in einer Betreuungseinrichtung nach ALG-II-Bezugsdauer



Quelle: PASS 6. Welle, eigene Berechnungen, gewichtete Anteilswerte, n=2211

Um die bereits gezeigten Effekte sowie die Wirkung von personen- und haushaltsbezogenen Variablen zu prüfen, wird ein logistisches Regressionsmodell geschätzt (siehe Tabelle IV.3-2). Im multivariaten Modell, das den gleichzeitigen Einfluss mehrerer Faktoren berücksichtigt, zeigt sich ein folgendes Bild: Die ganztägige Betreuung und die Kenntnis des Bildungs- und Teilhabepakets gehören zu den stärksten Einflussfaktoren. Für Kinder in einer ganztägigen institutionellen Betreuung steigt die Wahrscheinlichkeit, dass ein Antrag auf Teilnahme an der gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung gestellt wird, im Durchschnitt um 28 Prozentpunkte. Ähnlich hohe Wirkung hat die explizite Kenntnis der neuen Leistungen – hier erhöht sich die Antragswahrscheinlichkeit um 26 Prozentpunkte.

Die bereits aufgezeigten Ost-West-Unterschiede bleiben im multivariaten Modell erhalten. Für Kinder in Ostdeutschland ist die Chance, dass ein Antrag gestellt wird, um 16 Prozentpunkte höher als in Westdeutschland. Die im Gesamtmodell auch unter Kontrolle des Betreuungsumfangs und der Erwerbstätigkeit der Mutter immer noch bestehenden Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland könnten eher auf historisch begründete Unterschiede in den Wertestrukturen zurückgeführt werden, die sich in einer wesentlich stärkeren Befürwortung des institutionell geregelten Mittagessens in Ostdeutschland äußern.

Des Weiteren hat die Vollzeiterwerbstätigkeit der Mutter einen starken negativen Effekt auf die Beantragung der staatlichen Förderung. Für Kinder von vollzeiterwerbstätigen Müttern sinkt die Wahrscheinlichkeit der Antragstellung gegenüber denjenigen, deren Mütter nicht erwerbstätig sind, um 16 Prozentpunkte. Mögliche Gründe dafür sind, dass in höherem Umfang erwerbstätige Personen entweder aus Zeitmangel (noch) nicht dazugekommen sind oder die Aufwendungen für die gemeinschaftliche Mittagsverpfle-

gung aus dem bestehenden – durch die mütterliche Erwerbstätigkeit möglicherweise höheren – Haushaltsbudget bezahlen. Ähnlicher Effekt liegt für die Bildung vor. Für Kinder von Müttern mit mittlerer Bildung werden im Durchschnitt 10 Prozentpunkte weniger Anträge gestellt als für Kinder von niedrig gebildeten Müttern. Auch bereiten schlechte Deutschkenntnisse der Mütter keine Schwierigkeiten bei der Antragstellung.

Auf der Haushaltsebene wurde genauer untersucht, inwiefern sich die größere Armut sowie längerer Bezug von Arbeitslosengeld II differenzierend auswirkt. Während von der Armut kein signifikanter Effekt ausgeht und keine Unterschiede zwischen den Alleinerziehenden und Paarhaushalten festzustellen sind, wirkt sich die Bezugsdauer begünstigend aus. Hier können besonders Kinder in den Haushalten mit einer Bezugsdauer von ein bis zwei Jahren sowie mit einem längeren Bezug von über drei Jahren profitieren (durchschnittlich um 28 sowie 19 Prozentpunkte im Vergleich zur Kontrollgruppe der Haushalte ohne Bezug von Arbeitslosengeld II).

Im Übrigen wurde für das Geschlecht und Alter des Kindes kontrolliert. Hier zeigt sich, dass für Mädchen eher ein Antrag gestellt wird als für Jungen (sechs Prozentpunkte) sowie für jüngere eher als für Jugendliche und junge Erwachsene ab 18 Jahre.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass bei der Förderung der gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung keine Nachteile für Kinder in Haushalten mit besonders schwierigen Ausgangsbedingungen vorliegen. Vielmehr scheinen sich Personen mit geringerer Bildung sowie längerem ALG-II-Bezug aktiver um die zusätzliche finanzielle Unterstützung zu kümmern. Eine entscheidende Voraussetzung hierfür ist die explizite Kenntnis des Bildungs- und Teilhabepaketes, die gruppenspezifischen Verbreitungsgrad aufweist (vgl. Kapitel IV.2). Hier könnten die Leistungsstellen besonders viel erreichen, wenn bestehende Informationskanäle noch intensiver genutzt würden als bisher.

Antragstellung für die eintägigen Ausflüge und mehrtägige Fahrten

Auch eintägige Ausflüge und mehrtägige Fahrten gehören zu den Teilhabemöglichkeiten, die durch das Bildungs- und Teilhabepaket gefördert werden und sowohl für Schüler/innen als auch für Vorschulkinder in einer außerfamiliären Tagesbetreuung zugänglich sind. Durch die Förderung soll verhindert werden, dass Kinder aus bedürftigen Familien aufgrund der finanziellen Einschränkungen von gemeinsamen Aktivitäten in Betreuungs- oder Lerneinrichtungen ausgeschlossen werden. Im Unterschied zur Förderung des Mittagessens stehen die Familien nicht in der Pflicht, einen Teil der Kosten selber zu tragen, da diese vollständig übernommen werden. Die ausgegebenen Gutscheine werden in der Regel in der Einrichtung abgegeben und von ihr direkt mit dem jeweiligen Amt, das für die Bildungs- und Teilhabeleistungen zuständig ist, abgerechnet.

**Tab. IV.3-2: Antragstellung zur Teilnahme an der gemeinschaftlichen
Mittagsverpflegung**

	dy/dx		Std.Err.
Weiblich (Kind)	0,062	**	0,028
<i>Altersgruppe</i>			
0-3 Jahre (Referenzkategorie)			
4-6 Jahre	0,024		0,050
7-12 Jahre	0,027		0,050
13-17 Jahre	0,034		0,057
18-24 Jahre	-0,136	*	0,073
<i>Kenntnis des BuT-Pakets</i>			
nein (Referenzkat.)			
ja	0,260	***	0,038
<i>Bildungsabschluss der Mutter</i>			
ohne /niedrig (Referenzkat.)			
Mittel	-0,102	**	0,045
Hoch	-0,031		0,059
<i>Deutschkenntnisse der Mutter</i>			
keine/sehr schlechte (Referenzkat.)			
zufriedenstellende	0,058		0,105
(sehr) gut	-0,056		0,088
Muttersprache	0,026		0,087
<i>Erwerbsstatus der Mutter</i>			
nicht erwerbstätig (Referenzkat.)			
Mutter bis 15 Std. erwerbst.	0,015		0,058
Mutter 16 bis 30 Std. erwerbst.	0,071		0,058
Mutter mehr als 30 Std. erwst.	-0,163	**	0,061
<i>Lebensform</i>			
Paarhaushalt (Referenzkat.)			
Alleinerziehend	-0,015		0,033
<i>Bezugsdauer ALG-II</i>			
bis 1 Jahr	0,001		0,068
1-2 Jahre	0,280	***	0,082
2-3 Jahre	0,084		0,057
über 3 Jahre	0,193	**	0,062
<i>Armutsniveau des Haushalts</i>			
nicht arm (Referenzkat)			
relativ arm (>40 % bis <=60 %)	0,025		0,033
streng arm (<=40 %)	0,009		0,061
<i>Betreuungsumfang</i>			
Keine ganztägige Betreuung (Ref.)			
Nachmittagsbetreuung in der Schule	0,280	***	0,036
<i>Wohnort Ostdeutschland</i>	0,163	***	0,047
N	2064		

Quelle: PASS 6. Welle, eigene Berechnungen, gewichtet

Signifikanzniveaus: * = p < 0,1; ** = p < 0,05; *** = p < 0,01

Logistische Regression, durchschnittliche marginale Effekte (AME)

Im Zuge der elterlichen Entscheidung, ob man die Förderung für die Ausflüge/Fahrten beantragt, können Eigenschaften der berechtigten Kinder eine Rolle spielen. Sowohl bei den ein- als auch bei mehrtägigen Ausflügen wird in erster Linie ein positiver Effekt des Alters der leistungsberechtigten Kinder erwartet. Dieser Effekt sollte bei den mehrtägigen Fahrten stärker ausfallen als bei den eintägigen Ausflügen. Des Weiteren liegt die Vermutung nahe, dass in Ostdeutschland vor allem aufgrund des besseren Angebots höhere Antragsquoten vorliegen. Ferner kann davon ausgegangen werden, dass erwerbstätige Mütter eher die Teilnahme ihrer Kinder an den Ausflügen/Fahrten befürworten, da dies neben der Förderung der sozialen Teilhabe auch Freiräume für die mütterliche Erwerbstätigkeit schafft.

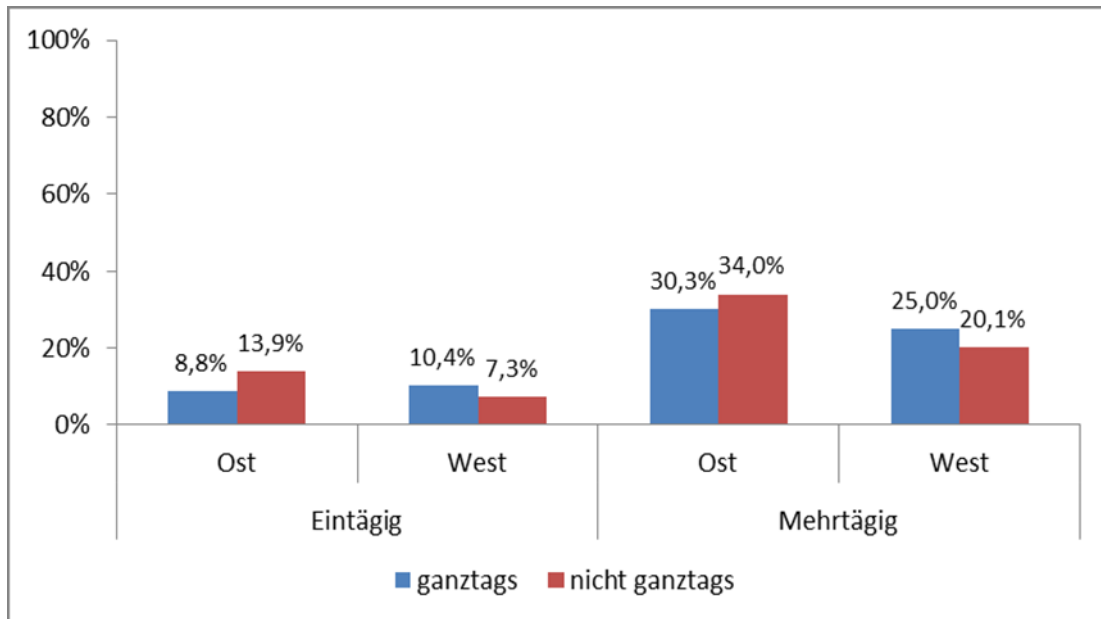
Diese Leistungen werden für 15 % (eintägige Ausflüge) bzw. 17 % (mehrtägige Fahrten) der berechtigten Kinder beantragt (siehe Abbildung IV.3-1). Somit beträgt der Anteil der berechtigten Kinder, die von diesen Leistungsarten profitieren können, lediglich die Hälfte im Vergleich zur gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung.

Eine differenziertere Betrachtung in Abbildung IV.3-4 zeigt zunächst einen größeren Angebotsmangel bei mehrtägigen (je nach Umfang der Betreuung 20 % bis 34 %) im Vergleich zu den eintägigen Ausflügen, wo das fehlende Angebot mindestens sieben bis 14 % der unter 15jährigen Kinder und Jugendlichen betrifft.⁸³ Ebenso liegen bedeutsame regionale Unterschiede – insbesondere bei mehrtägigen Klassenfahrten – vor: Weitaus mehr Kinder und Jugendliche in Ostdeutschland können aus diesem Grund keine Förderung beantragen (30 % bzw. 34 %) als Kinder in Westdeutschland (20 % bis 25 %).

Ungeachtet der Unterschiede im Angebot werden in den neuen Bundesländern prozentual gesehen dennoch mehr Anträge auf Förderung der Ausflüge beider Art gestellt (siehe Abbildung IV.3-5). Wie auch beim Mittagessen hat die Betreuungsform bei den Ausflügen regional unterschiedliche Wirkung. In Westdeutschland zeigen sich keine signifikanten Unterschiede zwischen den Kindern und Jugendlichen nach Betreuungsumfang. In den neuen Bundesländern sind die betreuungsbedingten Unterschiede deutlich zu sehen: Nahezu doppelt so viele Anträge werden für Kinder und Jugendliche außerhalb der ganztägigen Betreuung gestellt (30 % bei den eintägigen Ausflügen sowie 32 % bei den mehrtägigen Fahrten).

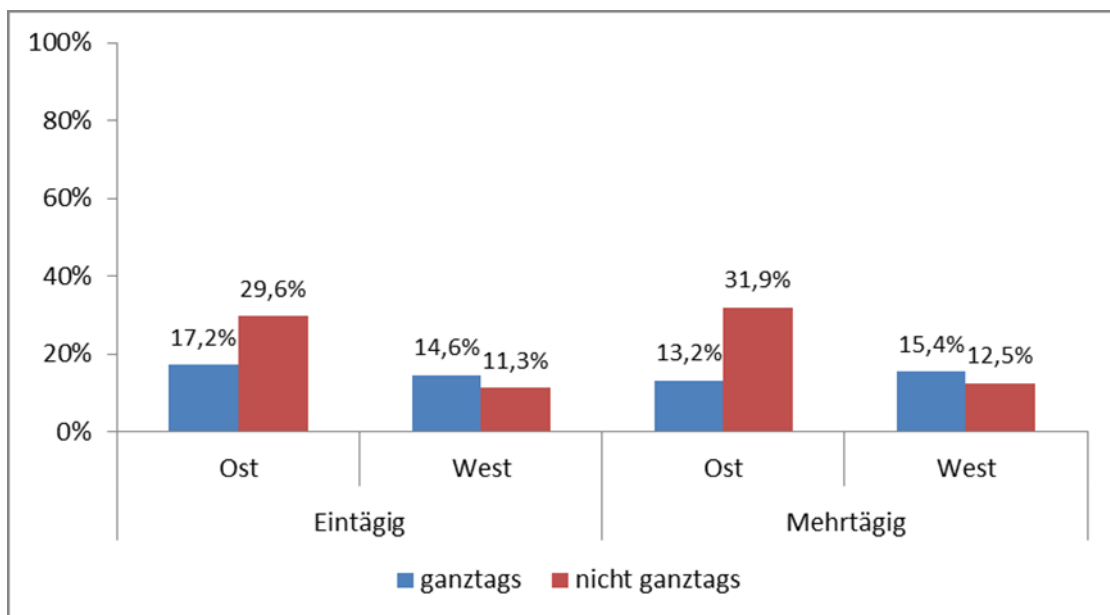
⁸³ Zu den Einschränkungen bei der Interpretation siehe Kapitel IV.3.2.1.

Abb. IV.3-4: Angaben zum fehlenden Angebot für eintägige Ausflüge und mehrtägige Fahrten bei Kindergartenkindern und Schulkindern unter 15 Jahren nach der Betreuungsart und regionalen Merkmalen



Quelle: PASS 6. Welle, eigene Berechnungen, gewichtete Anteilswerte, n=1982

Abb. IV.3-5: Antragstellung für eintägige Ausflüge und mehrtägige Fahrten bei Kindergartenkindern und Schulkindern unter 15 Jahren nach der Betreuungsart und regionalen Merkmalen

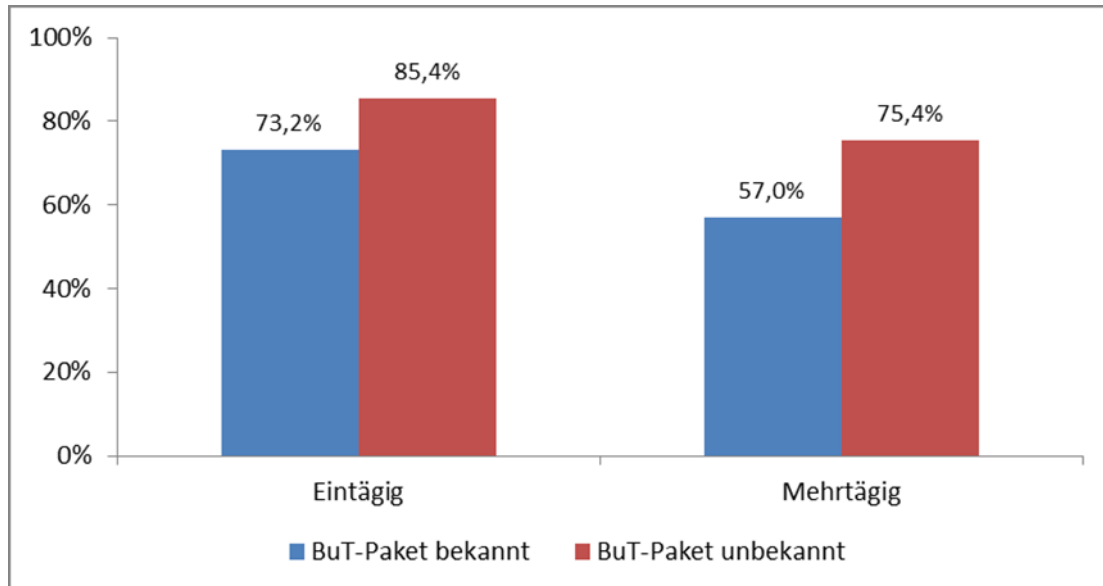


Quelle: PASS 6. Welle, eigene Berechnungen, gewichtete Anteilswerte, n=1982

Des Weiteren stellt sich die Frage, welche Rolle der Kenntnis bei der Antragstellung zukommt. Die Kenntnis der Förderungsmöglichkeit zeigt sich auch hier als eine Variable mit einem positiven Einfluss. So beträgt das nicht genutzte Potenzial bei den Kindern, deren Eltern über die neuen BuT-Leistungen nicht informiert sind, 85 % bzw.

75 % (eintägig vs. mehrtägig). Dieser Wert liegt für die Kinder von informierten Eltern mit 73 % bzw. 57 % (eintägig vs. mehrtägig) deutlich darunter (siehe Abbildung IV.3-6).

Abb. IV.3-6: Anteil unterlassener Anträge nach expliziter Kenntnis des Bildungs- und Teilhabepaketes



Quelle: PASS 6. Welle, eigene Berechnungen, gewichtete Anteilswerte, n=2426

Die Wichtigkeit der Kenntnis für die Förderung wird dann besonders klar, wenn für den Einfluss weiterer Faktoren im multivariaten Modell kontrolliert wird, dieser Einfluss also statistisch konstant gehalten wird (siehe Tabelle IV.3-3). Die Analysen illustrieren, dass die Kenntnis selbst dann einen signifikanten Einfluss hat, wenn man zahlreiche weitere Faktoren, wie Bildung, Deutschkenntnisse und Erwerbsumfang der Mutter, Alter und Geschlecht des Kindes sowie haushaltsbezogene Faktoren betrachtet. Mit anderen Worten, bleibt festzuhalten, dass sogar für Personen mit gleichem Bildungsniveau, gleichen Deutschkenntnissen usw. ein Vorsprung durch Wissen besteht. Im Falle der eintägigen Ausflüge steigt die Chance, dass ein Antrag gestellt wird, um zehn Prozentpunkte. Bei den mehrtägigen Ausflügen erhöht sich die Wahrscheinlichkeit sogar um durchschnittlich 16 Prozentpunkte. Die Deutschkenntnisse sind in der multivariaten Betrachtung bei beiden Förderdimensionen nicht hingegen nicht signifikant.

Darüber hinaus gehört die Bildung zu den hier als relevant betrachteten Faktoren. In bivariaten Auswertungen geht von dieser Variable ein positiver Effekt auf die Antragstellung aus. Haushalte mit niedrig gebildeten Müttern weisen die niedrigsten Antragsraten auf – ein Antrag wird hier für maximal acht Prozent der berechtigten Kinder gestellt. Im Gegensatz dazu stellen Personen mit mittlerer oder hoher Bildung für bis zu 20 % der Kinder und Jugendliche einen Antrag. Allerdings relativieren sich diese Unterschiede bei der Hinzunahme der Kenntnis über die Leistung. Im multivariaten Modell bleibt lediglich für die eintägigen Ausflüge ein schwach signifikanter positiver Effekt von acht Prozentpunkten bei Müttern mit mittlerer Bildung gegenüber den gering gebildeten Müttern erhalten. Wenn keine Informationsdefizite vorliegen, spielt der Bildungshinter-

grund der Mutter demnach eine relativ geringe Rolle. Kaum Unterschiede zeigen sich auch bei der Betrachtung des mütterlichen Erwerbsumfangs. Diejenigen Mütter, die maximal 15 Stunden pro Woche einer Beschäftigung nachgehen, beantragen die Förderung der eintägigen Ausflüge etwas häufiger als nicht erwerbstätige Mütter (neun Prozentpunkte). Stärker ins Erwerbsleben eingebundene Mütter unterscheiden sich dagegen nicht von den nicht erwerbstätigen Müttern hinsichtlich des Antragsverhaltens.

Betrachtet man näher die Merkmale der Kinder, stellt man fest, dass das Geschlecht der Leistungsberechtigten selbst keinen Einfluss hat. Für Jungen und Mädchen erfolgt die Antragstellung gleichermaßen. Ein Alterseffekt ist bei mehrtägigen Ausflügen der Fall. Für ältere Kinder und Jugendliche (13 bis 25 Jahre alt) besteht eine um 11 Prozentpunkte höhere Chance einer Antragstellung. Dies hängt wahrscheinlich mit vermehrtem Angebot für diese Altersgruppe zusammen, so dass die geringere Antragstellung bei jüngeren Kindern v.a. dadurch erklärt werden kann, dass hier ein geringeres Angebot an Ausflügen existiert.

Die Bezugsdauer von ALG-II-Leistungen wirkt sich ebenfalls begünstigend aus. Bivariat zeigt sich, dass in den Haushalten, die kein ALG II beziehen⁸⁴ bzw. die Bezugsdauer unter einem Jahr liegt, für maximal sieben Prozent der Kinder ein Antrag gestellt wird. Dieser Wert steigt für Kinder in den Haushalten mit längerer Bezugsdauer deutlich auf bis zu 25 %. Auch in der multivariaten Analyse ist dieser Effekt signifikant. Bereits für die Kinder in den Haushalten mit ALG-II-Bezug ab einem Jahr ist die Chance, dass ein Antrag auf Förderung eines eintägigen Ausflugs gestellt wird, zwölf Prozentpunkte höher als für Kinder in den Haushalten, die andere Sozialleistungen als ALG II beziehen. Noch deutlicher ist dieser Zusammenhang bei den mehrtägigen Ausflügen zu erkennen. Die Chance auf eine Antragstellung bei Kindern in den Haushalten mit längerem Bezug ab drei Jahre steigt gegenüber den Kindern in den Haushalten ohne ALG-II-Bezug durchschnittlich um 19 Prozentpunkte. Für stärker finanziell belastende mehrtägige Ausflüge ist die Dauer des ALG-II-Bezugs ausschlaggebend – mit längerer Dauer ist eine wesentlich höhere Chance auf Antragstellung verbunden.

Hier spielen womöglich mehrere Faktoren eine Rolle: Einerseits die größere Bedürftigkeit der Kinder in den Haushalten mit langem ALG-II-Bezug, andererseits die Kenntnis und womöglich gewisse Routine im Umgang mit den Behörden. Dies wird daran deutlich, dass sich keine Unterschiede zwischen den Haushalten ohne ALG-II-Bezug und diejenigen mit einer kurzen Bezugsdauer im Antragsverhalten abzeichnen, obwohl bei der zweiten Gruppe die Bedürftigkeit grundsätzlich höher sein dürfte.⁸⁵ Auch deutet der Unterschied im Effekt der Bezugsdauer auf die günstigeren eintägigen Ausflüge gegenüber den teureren mehrtägigen Ausflügen in diese Richtung. Hier kann unter ande-

⁸⁴ Allerdings beziehen diese Haushalte andere Leistungen, welche den Bezug von Bildungs- und Teilhabeleistungen begründen – z. B. den Kinderzuschlag oder das Wohngeld.

⁸⁵ Unter den Haushalten ohne ALG-II-Bezug sind auch diejenigen, die die Leistungen nach SGB XII beziehen, für die diese Annahme eher nicht zutrifft. Allerdings ist ihr Anteil an der gesamten Gruppe der Haushalte ohne ALG-II-Bezug sehr gering (unter einem Prozent).

rem eine Entscheidung gegen einen relativ geringen „Gewinn“ im Vergleich zum vermuteten Aufwand als Erklärung herangezogen werden.

Ein weiterer Effekt zeigt sich bei der Hinzunahme des Armutsniveaus der Haushalte. Mit höherem Niveau der Einkommensarmut reduziert sich die Antragstellung um ca. elf Prozentpunkte. Signifikant ist dieser Effekt jedoch nur bei mehrtägigen Ausflügen. Betrachtet man die Wirkung des Armutsniveaus und des ALG-II-Bezugs, stellt sich heraus, dass das Armutsniveau nur bei den Haushalten mit mehr als zwei Jahren ALG-II-Bezug negative Auswirkungen auf die Antragstellung hat. Vermutlich sind hierfür multiple Problemlagen verantwortlich, in denen sich Personen und Haushalte mit langem ALG-II-Bezug befinden (vgl. Bartelheimer 2004: 48). Ihre Lebensumstände verschlechtern sich sukzessive, so dass sie von neuen Transferleistungen häufig schlechter erreicht werden als andere Personengruppen. Besondere Hinwirkung der Leistungsträger auf Personen mit längerem ALG-II-Bezug erscheint aus dieser Perspektive als notwendig.

Zudem gilt anzumerken, dass in Haushalten von Alleinerziehenden gegenüber den Paarhaushalten ein statistisch signifikanter positiver Effekt auf die Antragstellung zu verzeichnen ist. Demnach wird für Kinder in den Haushalten von Alleinerziehenden um sieben Prozentpunkte häufiger ein eintägiger und um elf Prozentpunkte häufiger ein mehrtägiger Ausflug beantragt. Ursachen hierfür ließen sich in der stärkeren Armutsgefährdung von Haushalten der Alleinerziehenden vermuten. Aus dieser Perspektive erreicht die staatliche Förderung diejenige Gruppe besonders gut, die gleichzeitig am stärksten bedürftig ist.

Schließlich wird den regionalen Aspekten Aufmerksamkeit gewidmet. Die höhere Beantragung in Ostdeutschland ist sowohl für ein- als auch für mehrtägige Ausflüge signifikant. Hier wird durchschnittlich um sieben bis 14 Prozentpunkte häufiger ein Ausflug beantragt. Da hier für eine Reihe von strukturellen Variablen, die Ost- und Westdeutschland unterschiedlich prägen, bereits kontrolliert wird (z. B. Einkommen, mütterliche Erwerbstätigkeit oder ganztägige Betreuung), liegt die Vermutung nahe, dass der festgestellte Effekt teilweise durch die unterschiedlichen Einstellungen der Mütter begründet werden könnte.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass der Kenntnis über die Förderung von Ausflügen eine entscheidende Bedeutung zukommt. Die Wahrscheinlichkeit, dass ein Antrag gestellt wird, steigt um durchschnittlich 10 bis 16 Prozentpunkte. Unter Kontrolle dieses Faktors stellt sich darüber hinaus ein positiver Befund in den Vordergrund. Unter den Antragstellern sind häufiger stark von Ungleichheit gefährdete Gruppen vertreten – Haushalte von Alleinerziehenden oder mit längerem ALG-II-Bezug. Wenn man hier von Selektion spricht, dann ist diese – zumindest zum Teil – in Richtung besonders bedürftiger Personen gegeben.

Tab. IV.3-3: Antragstellung für die Förderung der eintägigen Ausflüge und mehrtägigen Fahrten

	Eintägige Ausflüge			Mehrtägige Fahrten		
	dy/dx	Signi- fikanz	Std. Err.	dy/dx	Signi- fikanz	Std. Err
Weiblich (Kind)	0,012		0,026	0,018		0,027
Altersgruppe						
0-12 Jahre (Referenzkategorie)						
13-15 Jahre	0,052		0,035	0,112 ***		0,033
<i>Kenntnis des BuT-Pakets</i>						
nein (Referenzkat.)						
ja	0,104 **		0,051	0,163 ***		0,051
<i>Bildungsabschluss der Mutter</i>						
ohne /niedrig (Referenzkat.)						
mittel	0,076 *		0,044	0,038		0,051
hoch	0,076		0,065	0,060		0,065
<i>Deutschkenntnisse der Mutter</i>						
keine /sehr schlechte (Referenzkat.)						
Zufrieden stellend	0,088		0,104	0,030		0,110
(sehr) gut	-0,029		0,100	-0,143		0,112
Muttersprache	-0,025		0,101	-0,067		0,115
<i>Erwerbsstatus der Mutter</i>						
nicht erwerbstätig (Referenzkat.)						
Mutter bis 15 Std. erwerbst.	0,087 *		0,051	0,069		0,050
Mutter 16 bis 30 Std. erwerbst.	-0,018		0,048	-0,042		0,050
Mutter mehr als 30 Std. erwerbst.	0,003		0,063	0,039		0,063
<i>Lebensform</i>						
Paarhaushalt (Referenzkat.)						
Alleinerziehend	0,069 *		0,038	0,115 ***		0,034
<i>Bezugsdauer ALG-II</i>						
Kein Bezug (Referenzkat.)						
bis 1 Jahr	0,010		0,068	0,065		0,076
1-2 Jahre	0,122 *		0,071	0,109		0,067
2-3 Jahre	0,115 *		0,066	0,171 **		0,064
über 3 Jahre	0,123 **		0,053	0,190 ***		0,050
<i>Armutsniveau des Haushalts</i>						
nicht arm (Referenzkat)						
relativ arm (>40 % bis <=60 %)	0,043		0,038	0,027		0,038
streng arm (<=40 %)	-0,069		0,046	-0,109 **		0,048
Wohnort Ostdeutschland	0,138 **		0,046	0,073 *		0,040
N	1552			1559		

Quelle: PASS 6. Welle, eigene Berechnungen, gewichtet

Signifikanzniveaus: * = $p < 0,1$; ** = $p < 0,05$; *** = $p < 0,01$

Logistische Regression, durchschnittliche marginale Effekte (AME)

Antragstellung für die schulnahe Lernförderung

Die schulnahe Lernförderung unterscheidet sich in vielerlei Hinsicht von den anderen Förderkomponenten des Bildungs- und Teilhabepaketes. Zum einen besteht die Notwendigkeit für Nachhilfe insgesamt bei weniger Kindern als beim täglichen Mittagessen oder den Ausflügen/Fahrten. Zum anderen gestaltet sich der Zugang zur schulnahen Lernförderung deutlich restriktiver, da die Leistungsgewährung an weitere Voraussetzungen gebunden ist. Erwähnenswert ist an dieser Stelle, dass die Förderung eher kurzfristig angelegt ist mit dem Ziel, vorübergehende Lernschwächen auszugleichen (vgl. DV-Empfehlungen 2012: 31). Diese Notwendigkeit wird dabei eng interpretiert (vgl. Brose 2013), so dass deutlich weniger Kinder als der gesamte Berechtigtenkreis Zugang zu dieser Leistungsart haben.

Bisherige Studien illustrieren die Auswirkungen solcher Restriktionen, die sich in den im Vergleich zu anderen Bildungs- und Teilhabeleistungen höchsten Ablehnungsquoten bei der schulnahen Lernförderung und Schülerbeförderung äußern (vgl. BMFSFJ 2013: 24). Zudem erfordert die Antragstellung bei der Nachhilfeförderung mehr Aufwand als bei den übrigen Teilhabeleistungen. So ist dem Antragsformular eine zusätzliche Bestätigung der Schule über die Notwendigkeit der Nachhilfeförderung bzw. anderweitige Nachweise für die Erforderlichkeit, wie z. B. der „Blaue Brief“ beizulegen. In der Summe der beiden Faktoren – der restriktiven Handhabung sowie des zusätzlichen Aufwandes – erklärt sich eine deutlich niedrigere Anzahl an Antragstellungen und Inanspruchnahmen bei der schulnahen Lernförderung im Unterschied zu anderen Leistungen aus dem Bildungs- und Teilhabepaket.

Wie in Kapitel IV.3.1 erörtert, können die Bildungsungleichheiten entlang verschiedener Faktoren untersucht werden. So rücken im Zusammenhang mit der PISA-Studie 2000 und dem ersten Bildungsbericht systematische Unterschiede im schulischen Erfolg zwischen den Mädchen und Jungen zugunsten der ersteren ins Blickfeld der Diskussionen (vgl. Solga/Dombrowski 2009: 17). Daraus entsteht die Erwartung, dass wegen dem größeren Förderbedarf bei den Jungen auch mehr Lernförderung für sie aus dem Bildungs- und Teilhabepaket beantragt wird. Zudem gehen wir davon aus, dass mit höherem Alter der berechtigten Kinder und Jugendlichen eine verstärkte Antragstellung verbunden ist.

Darüber hinaus wird für diese Leistungsart eine niedrigere Antragsrate bei Eltern mit höherer Bildung angenommen, da für die vergleichsweise kurzfristig angelegte Förderung ein größerer Aufwand, - bspw. Einholen von Nachweisen über schulische Leistungen - erforderlich ist. Besser gebildete Eltern haben eine größere Chance, durch die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder die Erweiterung des Erwerbsumfangs aus dem Leistungsbezug auszusteigen. Damit ist der erwartete Ertrag für diese Personengruppe grundsätzlich niedriger als für schlechter gebildete Eltern (vgl. Riphahn 2001: 392ff.) Zudem können sie den bestehenden Förderbedarf eher durch eigene Kompetenzen auffangen als Eltern mit niedriger Bildung.

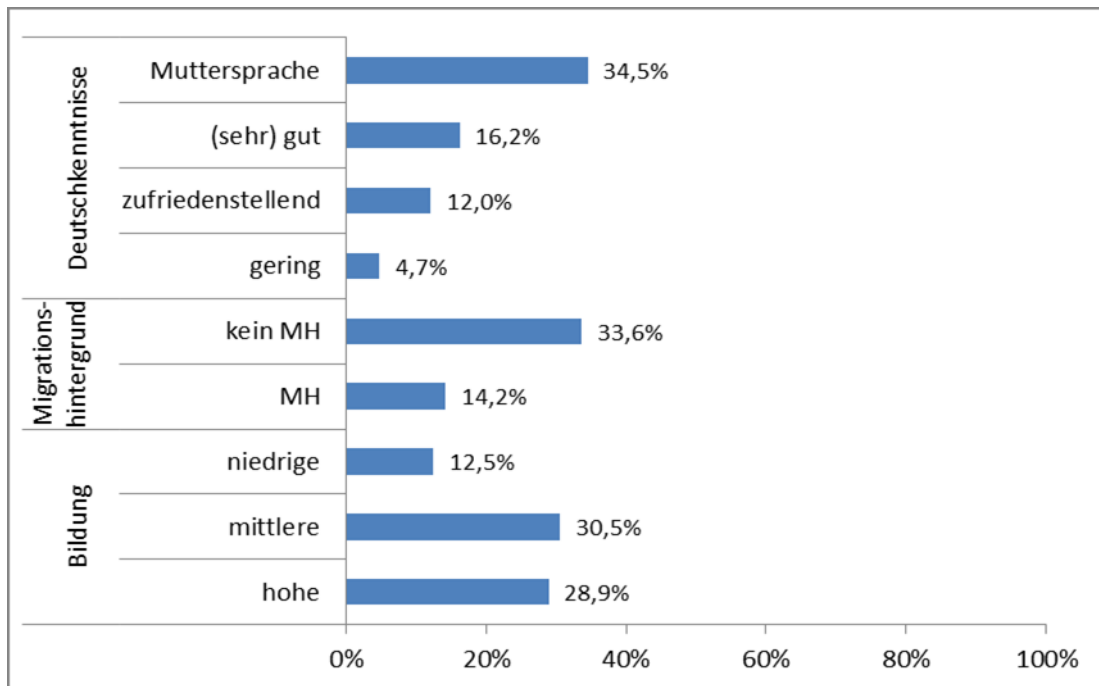
Dasselbe gilt für den Einfluss der Erwerbstätigkeit: Bei den Erwerbstätigen liegt die Vermutung nahe, dass sie zwar weniger Zeit für die eigenständige Lernförderung ihrer Kinder haben, auf der anderen Seite eher über finanzielle Ressourcen hierzu verfügen. Ein leicht negativer Zusammenhang zwischen der Erwerbstätigkeit wird daher für die Nutzung der schulnahen Lernförderung erwartet.

Tatsächlich wurde zum Befragungszeitpunkt für lediglich 4 % der berechtigten Kinder und Jugendlichen ein Antrag gestellt (siehe Abbildung IV.3-1). Für fast ein Drittel der berechtigten Kinder (28 %) verweist das befragte Haushaltsmitglied darauf, dass die Nachhilfeförderung nicht notwendig sei. Diese Einschätzung scheint bildungsabhängig zu erfolgen: Während in Haushalten mit besser gebildeten Müttern für fast jedes dritte Kind dieser Grund für ausgebliebene Antragstellung berichtet wird, sind es in den Haushalten mit weniger gebildeten Müttern lediglich knapp 13 %. Möglich sind hier sowohl geringer ausgeprägte Lernschwierigkeiten bei den Kindern von gebildeten Müttern als auch die Tatsache, dass gebildete Mütter eher in der Lage sind, die Nachhilfeförderung ihrer Kinder selber zu übernehmen, wodurch die externe Förderung an Relevanz verliert.

Ähnlicher Befund zeigt sich bei der Hinzunahme der Merkmale Migrationshintergrund sowie Deutschkenntnisse der Mutter. Hat die Mutter einen Migrationshintergrund bzw. schlechtere Deutschkenntnisse, wird wesentlich seltener berichtet, dass keine Notwendigkeit zur Förderung gegeben ist (siehe Abbildung IV.3-7). Diese Effekte können teilweise auf die verwendete Skala zurückgehen – explizit vorgelesen wurden lediglich die Antwortmöglichkeiten „ja“ und „nein“. Die Antwort, die eine fehlende Notwendigkeit signalisiert, wurde somit nur dann aufgezeichnet, wenn der Befragte dies spontan geäußert hatte. Dies kann wiederum abhängig von Deutschkenntnissen, dem Migrationshintergrund und Bildung geschehen. Die Größe der Unterschiede kann dennoch ein Hinweis darauf sein, dass die Bildungsrückstände der Kinder einerseits in Migrantenfamilien sowie in Familien mit geringerem Bildungshintergrund am stärksten ausgeprägt sind und andererseits dass diese Rückstände von den Eltern antizipiert werden.

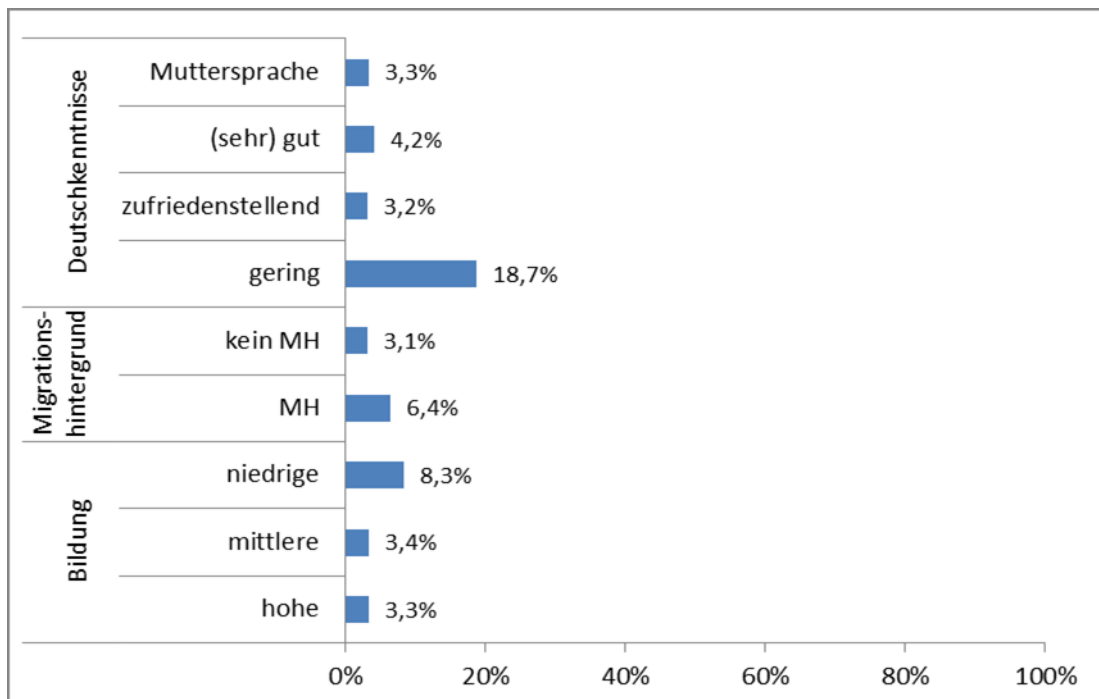
Wie wirken sich diese drei Faktoren auf die eigentliche Antragstellung aus? Hinsichtlich der Bildung und des Migrationshintergrunds der Mutter zeichnen sich keine signifikanten Unterschiede ab. Daher kann man hier lediglich von Tendenzen sprechen, wonach in Migrantenhaushalten sowie in den Haushalten mit weniger gebildeten Müttern häufiger Förderanträge gestellt werden (Abbildung IV.3-8). Signifikant ist dagegen der Unterschied zwischen den Haushalten, in denen nur schlechte Deutschkenntnisse vorliegen im Vergleich zu allen anderen Haushalten. Während bei den ersteren für fast jedes fünfte Kind (19 %) ein Antrag gestellt wird, betrifft dies in den anderen Gruppen lediglich drei bis vier Prozent aller Kinder. Zwar ist aus den vorliegenden Daten nicht ersichtlich, für welches Fach die Förderung beantragt wird. Dennoch liegt die Vermutung nahe, dass in den Haushalten mit schlechten Deutschkenntnissen der Mutter insbesondere Deutsch förderungsbedürftig sein könnte.

Abb. IV.3-7: Anteil der Angaben über die fehlende Notwendigkeit der schulnahen Lernförderung nach Deutschkenntnissen, Migrationshintergrund und Bildung



Quelle: PASS 6. Welle, eigene Berechnungen, gewichtete Anteilswerte, n=1577 (Migrationshintergrund und Deutschkenntnisse) sowie n=1617 (Bildung).

Abb. IV.3-8: Antragstellung nach Deutschkenntnissen, Migrationshintergrund sowie Bildung der Mutter



Quelle: PASS 6. Welle, eigene Berechnungen, gewichtete Anteilswerte n=1577 (Migrationshintergrund und Deutschkenntnisse) sowie n=1617 (Bildung).

In der logistischen Regression sollen diese sowie weitere Faktoren auf ihre Bedeutung für die Antragstellung überprüft werden. Hier gehen wir davon aus, dass einerseits die Merkmale der Mütter (Bildung und Deutschkenntnisse) und andererseits die finanzielle Lage des Haushalts, abgebildet vor allem über das Armutsniveau und Länge des ALG-II-Bezugs, relevant sind.

Die multivariate Betrachtung bestätigt eine verstärkte Antragstellung in den Haushalten mit schlechter gebildeten Müttern sowie bei denjenigen Müttern, die gar keine bis schlechte Deutschkenntnisse aufweisen. Der Effekt der Deutschkenntnisse zeigt sich in der Gegenüberstellung der Haushalte mit sehr schlechten Deutschkenntnissen und aller anderen Haushalte (vgl. Tabelle IV.3-4). Abbildung IV.3-9 veranschaulicht die vorhergesagten Wahrscheinlichkeiten, dass ein Antrag gestellt wird in Abhängigkeit von der Bildung und Deutschkenntnissen der Mutter. In dieser Abbildung zeigt sich, dass die schulnahe Lernförderung in den Haushalten mit niedrig gebildeten Müttern häufiger beantragt wird. Schlechte Deutschkenntnisse sowie geringe Bildung scheinen einer Beantragung der schulnahen Lernförderung also nicht im Wege zu stehen.

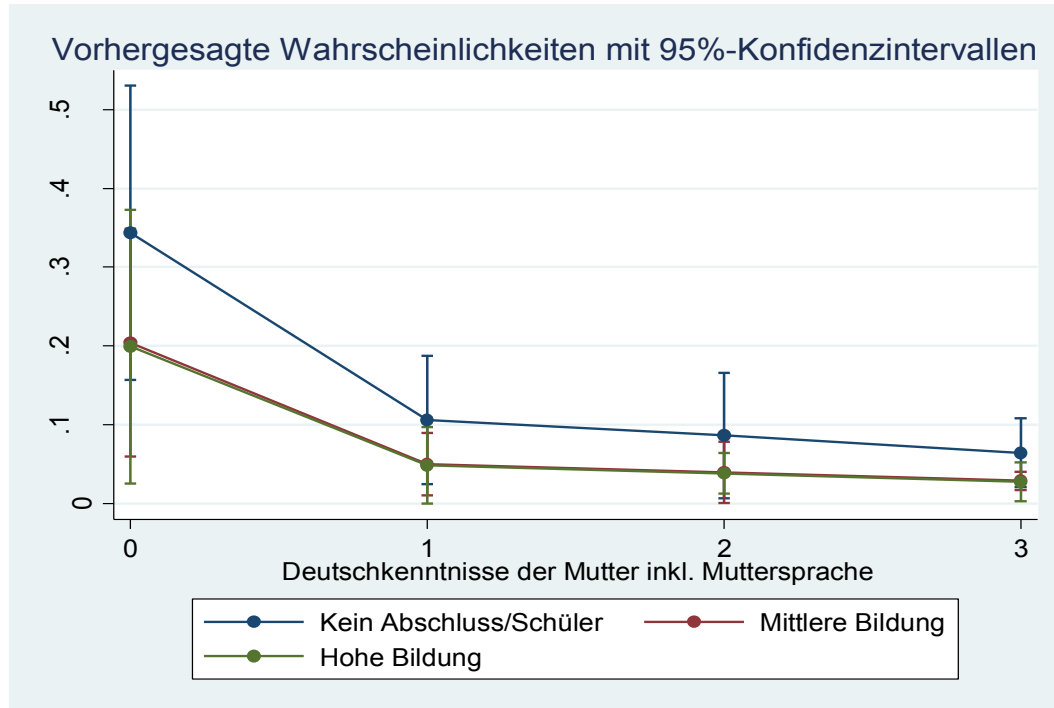
Ausgehend davon, dass sich die Deutschkenntnisse und vor allem die Bildungsaspirationen der Eltern auf ihre Kinder großen Einfluss haben, kann man davon ausgehen, dass die Lernförderung besonders förderungsbedürftige Gruppen erreicht. So beträgt die Antragswahrscheinlichkeit für ein Kind mit niedrig gebildeter Mutter, die kaum Deutsch beherrscht, durchschnittlich etwa 35 %. Diese Chance sinkt für ein Kind von einer höher gebildeten Mutter ohne Deutschkenntnisse bereits auf durchschnittlich 20 %. Der durchgehende negative Effekt der höheren Bildung spricht für die anfangs aufgestellte These, dass in Haushalten mit höherer Bildung die Nachhilfe eher mit eigenen Ressourcen bewältigt wird bzw. erst gar keine Notwendigkeit hierzu entsteht, wenn der schulische Erfolg den elterlichen Erwartungen entspricht.

Eine weitere zu berücksichtigende Variable ist die Kenntnis des Bildungs- und Teilhabepaketes. In den vorangegangenen Analysen zur Förderung des gemeinschaftlichen Mittagessens und der Ausflüge/Fahrten spielte die Kenntnis eine wichtige Rolle. Dieses Ergebnis findet sich auch bei der schulnahen Lernförderung wieder: Kenntnis des Bildungs- und Teilhabepaketes erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass ein Antrag gestellt wird, wenn auch lediglich um durchschnittlich drei Prozentpunkte. In den Haushalten von Alleinerziehenden ist ebenfalls ein positiver Effekt von drei Prozentpunkten festzustellen. Größere finanzielle Bedürftigkeit der Haushalte von Alleinerziehenden sowie der größere Zeitmangel dürften dabei von Bedeutung sein. Von der mütterlichen Erwerbstätigkeit geht hingegen kein signifikanter Effekt aus.

Hinsichtlich der ALG-II-Bezugsdauer hebt sich insgesamt lediglich die signifikant höhere Antragstellung bei den Haushalten mit längerem Bezug über drei Jahre gegenüber den Haushalten ohne ALG-II-Bezug hervor (Differenz von etwa fünf Prozentpunkten). Auch hierbei handelt es sich grundsätzlich um stärker bedürftige Haushalte, die längere Zeit im Niedrigeinkommensbereich verbleiben und unter anderem durch das soge-

nannte „overspending“ im Laufe der Zeit die langlebigen Konsumgüter verbrauchen (vgl. Martens 2013: 15).

Abb. IV.3-9: Vorhergesagte Wahrscheinlichkeiten auf einen Antrag auf schulnahe Lernförderung nach Bildung und Deutschkenntnissen der Mutter



Quelle: PASS 6. Welle, eigene Berechnungen, gewichtete vorhergesagte Wahrscheinlichkeiten, n=1478. Deutschkenntnisse der Mutter: 0 „gar keine bis weniger gut“, 1 „zufriedenstellend“, 2 „gute bis sehr gute“, 3 „Muttersprache“.

Aus der Kinderperspektive können mehrere Einflussfaktoren hier von Bedeutung sein, wie etwa das Alter oder Geschlecht, allen voran aber das objektiv oder zumindest subjektiv gemessene schulische Leistungsniveau. Zum Leistungsniveau liegen keine Informationen vor, daher beschränken sich die Analysen auf die Variablen Alter und Geschlecht des Kindes. Vom Alter der Kinder geht entgegen der Erwartungen kein signifikanter Effekt aus. Bezüglich des Geschlechts verdeutlichen bereits bivariate Analysen einen aus Sicht der Befragten bestehenden höheren Förderbedarf bei Jungen gegenüber den Mädchen sowie eine tatsächlich etwas höhere Antragsquote für die Jungen. In der multivariaten Auswertung bestätigt sich dies.

Schließlich soll der Blick auf die Unterschiede nach der Betreuungsart und nach regionalen Gesichtspunkten gerichtet werden. Hier können keine signifikanten Unterschiede zwischen den neuen und alten Bundesländern festgestellt werden. Der Betreuungsumfang scheint dagegen relevant zu sein. In der ganztägigen Betreuung werden durchschnittlich für weniger Kinder Förderanträge gestellt (signifikanter Unterschied von vier Prozentpunkten). Vermutlich greift hier der Umstand, dass in den ganztägigen Schulen die Nachhilfe zunehmend direkt in den Schulen organisiert und als nicht kostenpflichtig

ge Leistung angeboten wird. Dadurch entfällt die Notwendigkeit einer Antragstellung, ohne dass dies für die Schulkinder Nachteile bedeutet.

Insgesamt wird ersichtlich, dass die Restriktionen in der Gestaltung ihre Wirkung in der geringen Nutzung dieser Leistung eindrucksvoll zeigen. Schulnahe Lernförderung erreicht allein schon deswegen sehr wenige Kinder und Jugendliche. Wenn sie beantragt wird, sind es auch hier vorwiegend stärker bedürftige Gruppen, wie Haushalte mit langem ALG-II-Bezug und Haushalte von Alleinerziehenden, die häufiger unter den Antragstellern anzutreffen sind. Außerdem wird eine Antragstellung nicht durch schlechte Deutschkenntnisse der Mutter oder geringes Bildungsniveau negativ beeinträchtigt. Im Gegenteil, profitieren Kinder in den Haushalten mit besser gebildeten Müttern und Müttern mit besseren Deutschkenntnissen von der schulnahen Lernförderung in wesentlich geringerem Umfang.

Antragstellungen für die Schülerbeförderung

Die Übernahme von Kosten im Rahmen der Schülerbeförderung wird in § 28 Abs. 4 SGB II geregelt. Die genauere Ausgestaltung unterliegt jedoch regionalen Schwankungen, da Schülerbeförderung Gegenstand landesrechtlicher bzw. kommunaler Regelungen ist (vgl. DV-Empfehlungen 2012: 25; Klerks 2011: 152). Die verschiedenen Unklarheiten in der Regelung der Schülerbeförderung sowie die häufige Übernahme der Beförderungskosten durch Dritte⁸⁶ können als strukturelle Faktoren insgesamt eine geringere Leistungsbeantragung auslösen.

Im Übrigen können die zahlreichen Anforderungen dazu führen, dass besonders stark von der Armut gefährdete Haushalte häufiger unter den Antragstellern und Nutzern dieser Leistung anzutreffen sind, da sie aufgrund der hohen relativen Kosten auf jede zusätzliche Einnahmequelle stärker angewiesen sind. Inwiefern sich diese Annahme durch die Befragungsdaten bestätigen lässt und ob in vorherigen Analysen einbezogene Variablen, z. B. die Deutschkenntnisse, Migrationshintergrund, Bildung und Erwerbstätigkeit der Mutter auch in diesem Zusammenhang eine Wirkung entfalten, wird im Folgenden untersucht.

Die Antragstellung bei der Schülerbeförderung bewegt sich im ähnlichen Rahmen wie bei den ein- und mehrtägigen Ausflügen: Seit Einführung des Bildungs- und Teilhabepaketes wurden für 15 % der berechtigten Kinder und Jugendlichen entsprechende Anträge gestellt (siehe Abbildung IV.3-1). Von Restriktionen geht also kein besonderer Einfluss aus, der eine relativ zu den übrigen Bildungs- und Teilhabeleistungen besonders niedrige Antragsquote zu verantworten hätte.

⁸⁶ Die Kostenübernahme von Beförderungskosten für die Schüler/innen wird regional unterschiedlich gestaltet. Noch vor der Verabschiedung der Leistungen für Bildung und Teilhabe wurden die Kosten in manchen Ländern oder Kommunen übernommen (vgl. Leubecher 2013). Die Übernahme dieser Kosten durch Dritte führt dazu, dass diese Leistung im Rahmen des Bildungs- und Teilhabepaketes nicht noch zusätzlich beantragt wird.

Tab. IV.3-4:Antragstellung für die schulnahe Lernförderung

	dy/dx	Signifikanz	Std. Err.
Weiblich (Kind)	-0,020	*	0,012
<i>Altersgruppe</i>			
0-12 Jahre (Referenzkategorie)			
13-17 Jahre	0,019		0,016
18-24 Jahre	0,053		0,071
<i>Kenntnis des BuT-Pakets</i>			
nein (Referenzkat.)			
ja	0,033	*	0,017
<i>Bildungsabschluss der Mutter</i>			
ohne /niedrig (Referenzkat.)			
mittel	-0,043	*	0,024
hoch	-0,045		0,027
<i>Deutschkenntnisse der Mutter</i>			
keine /sehr schlechte (Referenzkat.)			
zufriedenstellende	-0,164	**	0,072
(sehr) gut	-0,175	**	0,077
Muttersprache	-0,187	**	0,074
<i>Erwerbsstatus der Mutter</i>			
nicht erwerbstätig (Referenzkat.)			
Mutter bis 15 Std. erwerbst.	0,001		0,021
Mutter 16 bis 30 Std. erwerbst.	-0,012		0,021
Mutter mehr als 30 Std. erwst.	-0,024		0,017
<i>Lebensform</i>			
Paarhaushalt (Referenzkat.)			
Alleinerziehend	0,031	**	0,015
<i>ALG-II-Bezug</i>			
bis 1 Jahr	0,014		0,026
1-2 Jahre	0,027		0,021
2-3 Jahre	0,002		0,012
über 3 Jahre	0,053	***	0,014
<i>Armutsniveau des Haushalts</i>			
nicht arm (Referenzkat.)			
relativ arm (>40 % bis <=60 %)	-0,005		0,016
streng arm (<=40 %)	0,009		0,028
<i>Betreuungsumfang</i>			
Keine ganztägige Betreuung (Ref.)			
Nachmittagsbetreuung in der Schule	-0,038	**	0,017
Keine institutionelle Betreuung	-0,021		0,037
<i>Wohnort Ostdeutschland</i>	0,002		0,014
N	1478		

Quelle: PASS 6. Welle, eigene Berechnungen, gewichtet

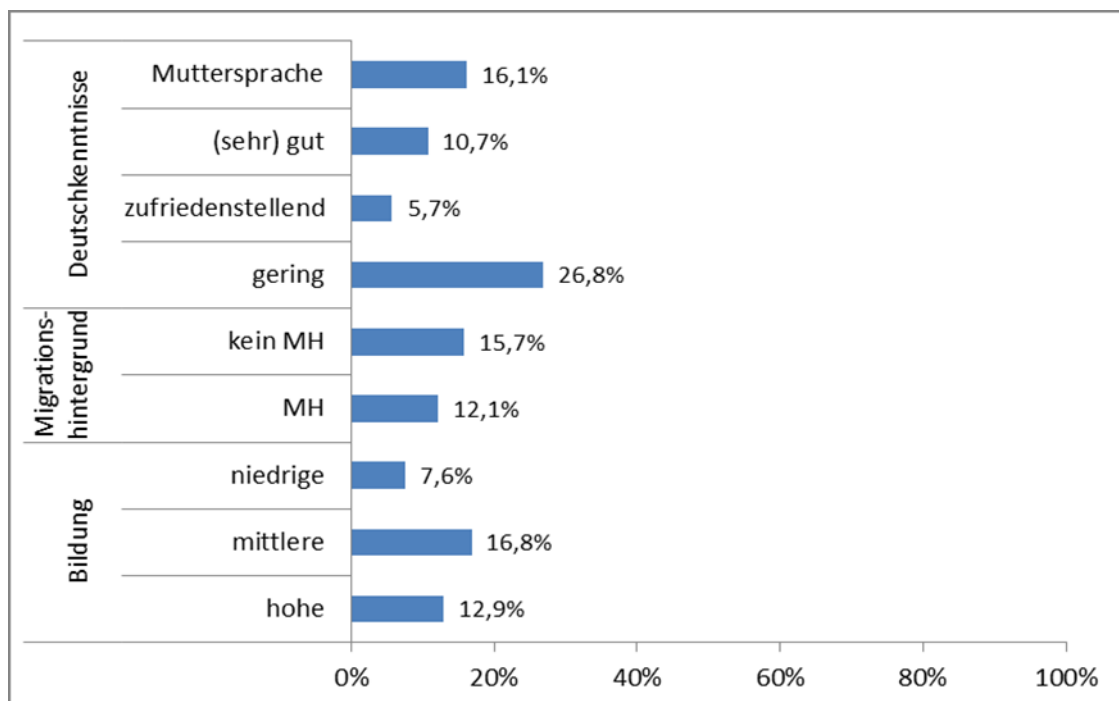
Signifikanzniveaus: * = $p < 0,1$; ** = $p < 0,05$; *** = $p < 0,01$

Logistische Regression, durchschnittliche marginale Effekte (AME)

Nahezu jeder fünfte Leistungsberechtigter (19 %) nutzt laut Angaben der Befragten allerdings keine Schülerbeförderung. Vermutlich wohnen die betroffenen Kinder in der Nähe der Schule und können diese ohne öffentliche Verkehrsmittel erreichen oder sie werden mit dem Auto zur Schule gefahren. Eine andere gesetzlich verankerte Restriktion hinsichtlich der Nutzung besteht darin, dass nur der Weg zur nächstgelegenen Schule des gewählten Bildungsgangs gefördert werden kann, was häufig nicht der Fall ist (vgl. auch Apel/Engels 2012: 32). Vor allem für ältere Kinder in der Sekundarstufe ergeben sich allein aufgrund des ausgewählten Schultyps und seiner nicht zwangsläufig gegebenen geographischen Nähe insgesamt längere Schulwege als für Grundschulkinder, die grundsätzlich eine nächstgelegene Grundschule besuchen. Entscheidet man sich den Interessen und Begabungen des Kindes entsprechend für eine Schule mit geeigneter Ausrichtung (z. B. ein Gymnasium mit Musik oder Sport als Schwerpunkt), sind die Anforderungen für eine Antragstellung häufig nicht mehr erfüllt.

In Abbildung IV.3-10 werden die Merkmale der Mütter für die Vergleiche herangezogen. Schlechte Deutschkenntnisse stellen keine Hürde auf dem Weg zur Leistungsförderung dar: Besonders viele Anträge werden gerade für Kinder in den Haushalten gestellt, in denen die Mutter sehr schlechte bis gar keine Deutschkenntnisse aufweist (knapp 27 %). Dieser Unterschied ist signifikant bis auf den Vergleich mit den Haushalten, in denen die Mutter Deutsch als Muttersprache spricht.

Abb. IV.3-10: Antragstellung für die Schülerbeförderung nach Deutschkenntnissen, Migrationshintergrund sowie Bildung der Mutter

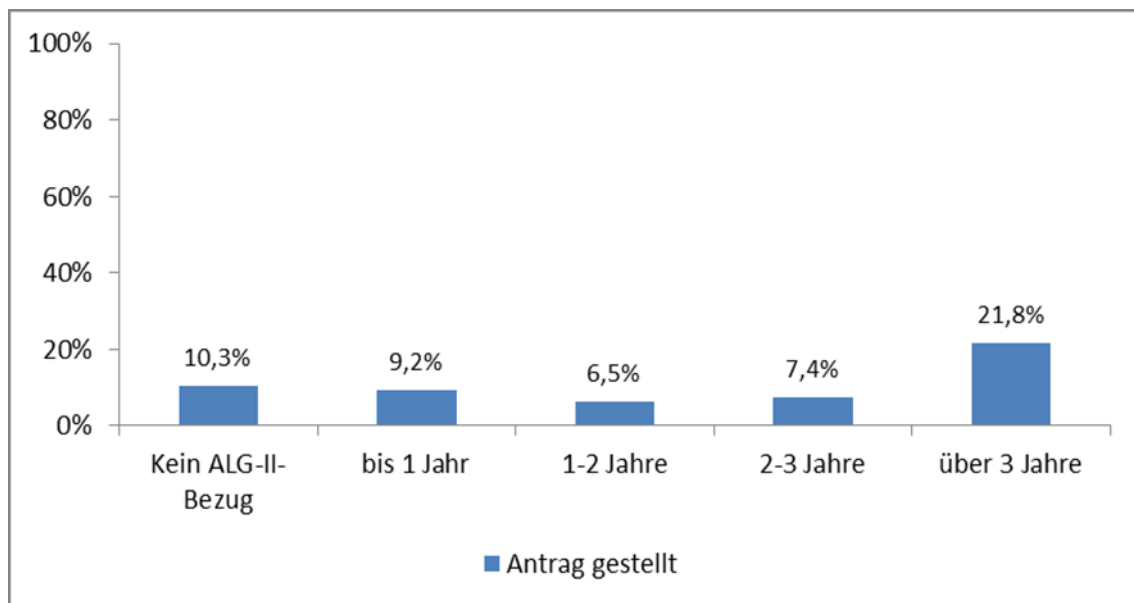


Quelle: PASS, 6. Welle, eigene Berechnungen, gewichtete Anteilswerte, n=1577 (Migrationshintergrund und Deutschkenntnisse) sowie n=1617 (Bildung)

Ein weiterer Vergleich der Haushalte nach dem Migrationshintergrund der Mutter zeigt, dass der geringfügige Unterschied von drei Prozentpunkten, der für die etwas aktivere Nutzung in den Haushalten ohne Migrationshintergrund spricht, keine statistische Signifikanz aufweist. Die Bildungsaspekte erweisen sich dagegen als wirksam. Ist die Mutter noch Schülerin bzw. hat keinen Abschluss, wird für deutlich weniger Kinder ein Förderantrag gestellt als wenn sie mindestens mittlere Bildung hat (siehe Abbildung IV.3-10). Der Umfang der mütterlichen Erwerbstätigkeit sowie die Kenntnis über die Förderung spielen hingegen keine Rolle (ohne Abbildung).

Zudem hat sich bei der Beantragung der gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung, der Ausflüge/Fahrten sowie der Lernförderung gezeigt, dass die Haushalte mit längerem ALG-II-Bezug zusätzlichen Fördermöglichkeiten aus dem Bildungs- und Teilhabepaket aktiver wahrnehmen als Haushalte ohne Bezug bzw. mit nur kurzer Bezugsdauer. Abbildung IV.3-11 verdeutlicht, dass dieser Befund auch für Schülerbeförderung gilt. Während in den Haushalten mit Bezugsdauer ab drei Jahren für mehr als jedes fünfte Kind (22 %) ein Antrag gestellt wird, erreichen die übrigen Haushalte einen Maximalwert von lediglich zehn Prozent. Differenziert man zusätzlich die Haushalte mit längerem Bezug, wird dieser Zusammenhang noch deutlicher (ohne Abbildung).

Abb. IV.3-11: Antragstellung nach der ALG-II-Bezugsdauer



Quelle: PASS 6. Welle, eigene Berechnungen, gewichtete Anteilswerte, n=1739

Die Befunde der logistischen Regression stehen im Einklang mit den Ergebnissen bivariater Auswertungen (siehe Tabelle IV.3-5). Besonders häufig werden die Anträge in den Haushalten mit längerem ALG-II-Bezug gestellt sowie dann, wenn die Mutter kaum Deutsch spricht. Eine Benachteiligung von Haushalten mit Migrationshintergrund und Haushalte von Langzeitarbeitslosen scheint demnach nicht der Fall zu sein. Eine positive Wirkung geht zudem von der mütterlichen Bildung aus. Für Kinder von Müttern mit mittlerer Bildung steigt die Antragswahrscheinlichkeit um durchschnittlich 12 Prozentpunkte gegenüber den Kindern von niedrig gebildeten Müttern. Eine Erklärung dafür

könnte sein, dass Kinder besser gebildeter Mütter häufiger Gymnasien und Realschulen besuchen, für die tendenziell weitere Wege in Kauf genommen werden als bei den Hauptschulen.

Darüber hinaus konnten keine weiteren Effekte festgestellt werden. Es bestehen also keinerlei Hinweise auf regionale Unterschiede oder auf die Wirkung des mütterlichen Erwerbsumfangs, der Lebensform oder der Charakteristiken der Kinder (Alter und Geschlecht). Auch lassen sich keine Unterschiede erkennen, die auf die Betreuungsart zurückgeführt werden können. Dies spricht dafür, dass die gesetzlichen Regelungen einerseits und die tatsächliche Notwendigkeit andererseits die Beantragung der Schülerbeförderungskosten maßgeblich beeinflussen.

Schlussfolgernd lässt sich hier folgendes Ergebnis hervorheben: Die Förderung scheint besonders bedürftige Haushalte mit langem ALG-II-Bezug sowie Haushalte mit Migrationshintergrund zu erreichen. Gleichsam zeigt sich hier ein Bildungseffekt – in Haushalten von höher gebildeten Müttern nutzt man gerade diese Teilhabeleistung intensiver als in Haushalten mit niedriger Bildung.

Antragstellungen für die Förderung sozialer und kultureller Teilhabe

Zur Förderung der Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft werden Mitgliedsbeiträge in den Bereichen Sport, Spiel, Kultur und Geselligkeit, Musikunterricht sowie Unterricht in weiteren künstlerischen Fächern, angeleitete Aktivitäten der kulturellen Bildung sowie Teilnahme an Freizeiten gerechnet (§ 28 Abs. 7 SGB II). Diese Teilhabeleistung ist auf Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren begrenzt. Aus diesem Grund beschränken sich die nachfolgenden Analysen auf diese Zielgruppe.

Im Zusammenhang mit dem Freizeitverhalten wird von einem starken Einfluss elterlicher Bildung ausgegangen (vgl. Fehr 2012; Hille 2013)⁸⁷. So demonstriert Fehr (2012) anhand empirischer Analysen, dass sich den Kindern von höher gebildeten Eltern bessere Teilhabechancen eröffnen. Mit der Förderung aus dem Bildungs- und Teilhabepaket sollen unter anderem solche Ungleichheiten bekämpft werden. Gleichwohl findet sich in der Forschungsliteratur zur Inanspruchnahme sozialstaatlicher Angebote Evidenz für den sogenannten „Mittelschichtsbias“, der sich darin äußert, dass bestimmte Angebote häufiger von Kindern und Jugendlichen aus höheren Bildungs- und Einkommensschichten genutzt werden (vgl. Prein 2010).⁸⁸ Die Bildungsaspirationen der Eltern prägen die Bildungsaspirationen ihrer Kinder und führen in besser gebildeten Haushalten zur verstärkten Nutzung von kulturellen und bildungsorientierten Angeboten. Im Freizeitbereich sind es häufig kostenpflichtige Bildungs- und Kulturangebote sowie Vereine und Verbände (vgl. Gottschall/Pothmann 2011). Mit den vorliegenden Daten soll dies im Folgenden empirisch überprüft werden.

⁸⁷ Häufig wird statt des höchsten Bildungsabschlusses im Haushalt die Bildung der Mutter herangezogen (siehe z. B. Schmiade/Spieß 2010).

⁸⁸ Zitiert nach Gottschall/Pothmann (2011).

Tab. IV.3-5: Antragstellung für die Schülerbeförderung

	dy/dx	Signifikanz	Std. Err.
Weiblich (Kind)	0,048		0,038
<i>Altersgruppe</i>			
0-12 Jahre (Referenzkategorie)			
13-17 Jahre	0,042		0,040
18-24 Jahre	0,081		0,081
<i>Kenntnis des BuT-Pakets</i>			
nein (Referenzkat.)			
Ja	-0,022		0,045
<i>Bildungsabschluss der Mutter</i>			
ohne /niedrig (Referenzkat.)			
Mittel	0,116 ***		0,033
Hoch	0,071		0,050
<i>Deutschkenntnisse der Mutter</i>			
keine /sehr schlechte (Referenzkat.)			
Zufrieden stellende	-0,438 ***		0,103
(sehr) gut	-0,400 ***		0,109
Muttersprache	-0,354 ***		0,105
<i>Erwerbsstatus der Mutter</i>			
nicht erwerbstätig (Referenzkat.)			
Mutter bis 15 Std. erwerbst.	0,009		0,043
Mutter 16 bis 30 Std. erwerbst.	0,036		0,076
Mutter mehr als 30 Std. erwerbst.	-0,003		0,048
<i>Bezugsdauer ALG II</i>			
Kein Bezug (Referenzkat.)			
bis 1 Jahr	0,027		0,054
1-2 Jahre	-0,006		0,041
2-3 Jahre	0,004		0,042
über 3 Jahre	0,148 **		0,048
<i>Armutsniveau des Haushalts</i>			
nicht arm (Referenzkat.)			
relativ arm (>40 % bis <=60 %)	-0,050		0,033
streng arm (<=40 %)	-0,013		0,051
<i>Betreuungsumfang</i>			
Keine ganztägige Betreuung (Ref.)			
Nachmittagsbetreuung in der Schule	0,052		0,051
Keine institutionelle Betreuung	0,112 **		0,050
Wohnort Ostdeutschland	0,006		0,048
N	1479		

Quelle: PASS 6. Welle, eigene Berechnungen, gewichtet

Signifikanzniveaus: * = $p < 0,1$; ** = $p < 0,05$; *** = $p < 0,01$

Logistische Regression, durchschnittliche marginale Effekte (AME)

Von Interesse ist des Weiteren die Frage, ob Kinder von Müttern mit schlechten Deutschkenntnissen bei dieser Förderlinie unterrepräsentiert sind und somit weniger davon profitieren. Schlechtere Deutschkenntnisse korrelieren mit der Kenntnis der Bildungs- und Teilhabeleistungen (siehe Kapitel IV.2). In bivariaten und multivariaten

Analysen kann untersucht werden, inwiefern sich dies auf die Antragstellung auswirkt. Weiterhin kann die mütterliche Erwerbstätigkeit relevant sein, so dass erwerbstätige Mütter stärker die Vereinsmitgliedschaft und weitere Freizeitangebote befürworten, da dies einerseits die soziale Teilhabe fördert und andererseits Freiräume für die mütterliche Erwerbstätigkeit schafft.

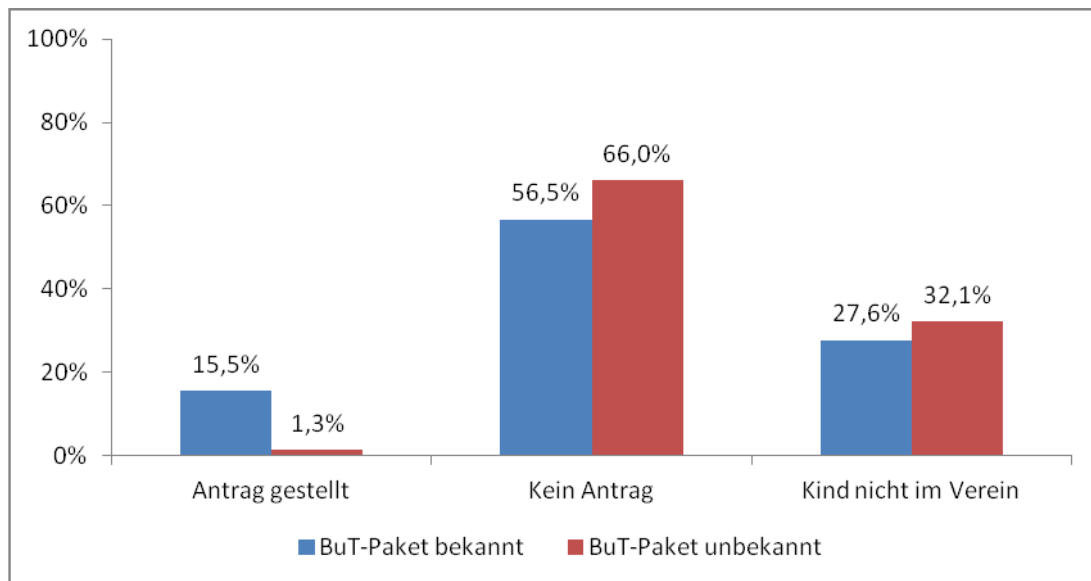
Von den haushaltsstrukturellen Faktoren wird auch hier eine begünstigende Wirkung derjenigen Faktoren erwartet, die sich negativ auf die finanzielle Lage des Haushalts auswirken. Dazu gehören ALG-II-Bezugsdauer, der alleinerziehende Haushaltsvorstand sowie die erhöhte Armutsgefährdung des Haushalts. So stellt auch Fehr (2012: 301) fest, dass die Hilfebezieher am seltensten aktiv in verschiedenen Arten von Freizeitaktivitäten und vermutet dahinter eine kumulierende Wirkung des Hilfebezugs auf die soziale Benachteiligung. Die Bildungs- und Teilhabeförderung könnte dahingehend ausgleichend wirken, dass gerade solche Haushalte vermehrt die Förderung beantragen.

Die Auswertungen verdeutlichen, dass Anträge auf Förderung der kulturellen Teilhabe vergleichsweise selten sind – bis zum Interviewzeitpunkt wurden sie lediglich für zwölf Prozent der berechtigten Kinder gestellt. Weniger wird von allen geförderten Leistungen nur noch die Nachhilfe beantragt (vier Prozent, siehe Abbildung IV.3-1 in Kapitel IV.3.1). Dieser Effekt könnte zum Teil in der Frageformulierung begründet sein: Konkret werden in der betreffenden Frage nur solche Anträge erhoben, welche sich auf die Finanzierung von Beiträgen zur „Vereins- oder Gruppenmitgliedschaften“ beziehen. Vermutlich wird dadurch die mögliche Palette aller unter den § 28 Abs. 7 SGB II fallenden förderungsfähigen Fälle sozialer und kultureller Teilhabe nicht abgebildet und somit nicht komplett erhoben.

Bemerkenswert ist, dass die explizite Kenntnis der Förderung eine Antragstellung fast vollständig determiniert (siehe Abbildung IV.3-12). Unter den Antragstellern sind verschwindend wenige Personen zu finden, die gesagt haben, nichts vom Bildungs- und Teilhabepaket gehört zu haben (ca. ein Prozent %).⁸⁹ Die kulturelle Förderung wird demnach besonders stark mit dem Bildungs- und Teilhabepaket in Verbindung gebracht. Hat man die Leistung beantragt, kennt man explizit auch das Bildungs- und Teilhabepaket.

⁸⁹ Dies führt bei multivariaten Auswertungen zum statistischen Problem, das im Englischen als *separation* bezeichnet wird (zur Auseinandersetzung mit diesem Problem siehe Zorn 2005). Aus diesem Grund wird die Kenntnis bei der multivariaten Analyse der Antragstellung im Zusammenhang mit der kulturellen Teilhabe ausgeschlossen.

Abb. IV.3-12: Antragstellung für die soziale und kulturelle Teilhabe nach Kenntnis des Bildungs- und Teilhabepaketes



Quelle: PASS 6. Welle, eigene Berechnungen, gewichtete Anteilswerte, n=2853.

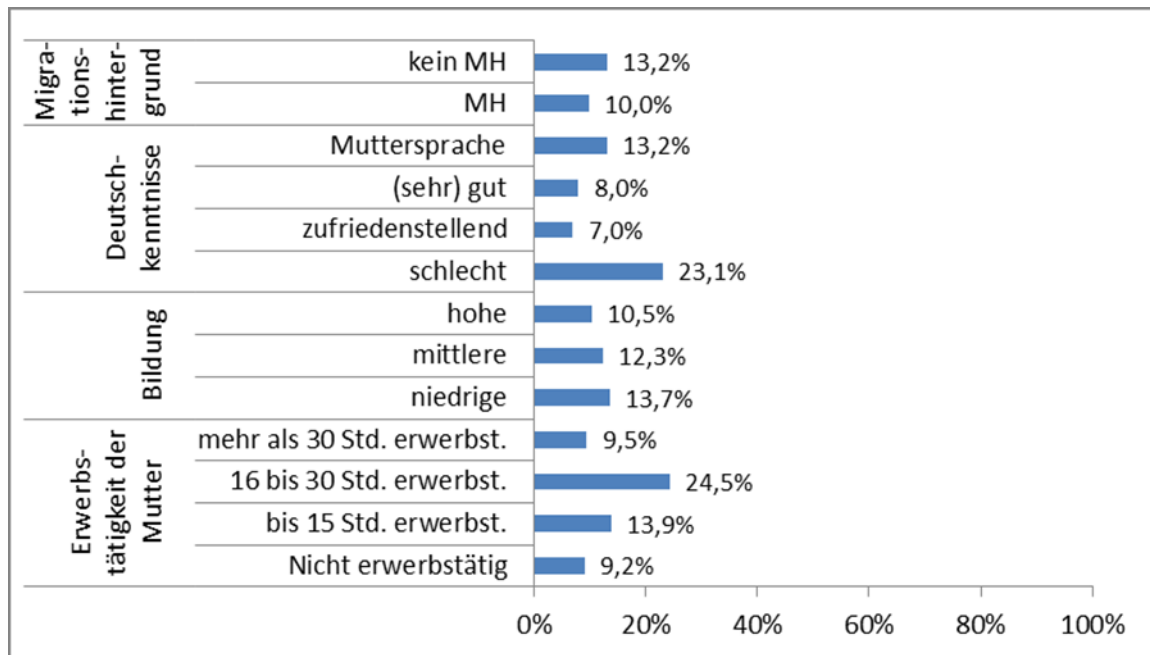
Darüber hinaus wird für etwa jedes dritte berechnete Kind als spontan geäußelter Grund für die ausgebliebene Antragstellung berichtet, dass es nicht im Verein ist.⁹⁰ Für doppelt so viele Kinder und Jugendliche wird zudem angegeben, dass kein Antrag gestellt wurde. Zusammengenommen beläuft sich das zum Interviewzeitpunkt nicht ausgeschöpfte Potenzial zur Antragsstellung auf schätzungsweise 88 % der berechtigten Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren.

Ein erster Eindruck bivariater Auswertungen zeigt eine leicht erhöhte – im Durchschnitt um etwa drei Prozentpunkte – Antragstellung bei Müttern ohne Abschluss im Vergleich zu hoch gebildeten Müttern (Abbildung IV.3-13). Noch deutlicher wird der Unterschied zwischen dem Antragsverhalten, wenn man nach Deutschkenntnissen der Mutter differenziert. Die vermutlich am stärksten benachteiligten Personen – jene mit schlechten und sehr schlechten Deutschkenntnissen – stellen wesentlich häufiger Anträge als alle anderen Gruppen. Es scheint also bei der Förderung kultureller Teilhabe zunächst kein Ausschluss der besonders von der Benachteiligung betroffenen Gruppen zu erfolgen.

Ferner zeigt sich für die Erwerbstätigkeit, dass eine Antragstellung dann am wahrscheinlichsten ist, wenn die Mutter zwischen 16 und 30 Stunden pro Woche einer Beschäftigung nachgeht. Offensichtlich ist diese Gruppe stark an der Förderung der kulturellen Teilhabe ihrer Kinder interessiert. Gleichwohl spricht die höhere Antragshäufigkeit gegenüber den vollzeit- bzw. vollzeithen arbeitenden Müttern dafür, dass es diesen Haushalten an eigenen Ressourcen fehlt, die kulturelle Teilhabe ihrer Kinder zu fördern. Denn mit geringerem Erwerbsumfang ist der Haushalt potenziell stärker auf die Bildungs- und Teilhabeleistungen angewiesen.

⁹⁰ Näheres zur kulturellen Teilhabe für Leistungsberechtigte und Nichtleistungsberechtigte findet sich in Kapitel 5.

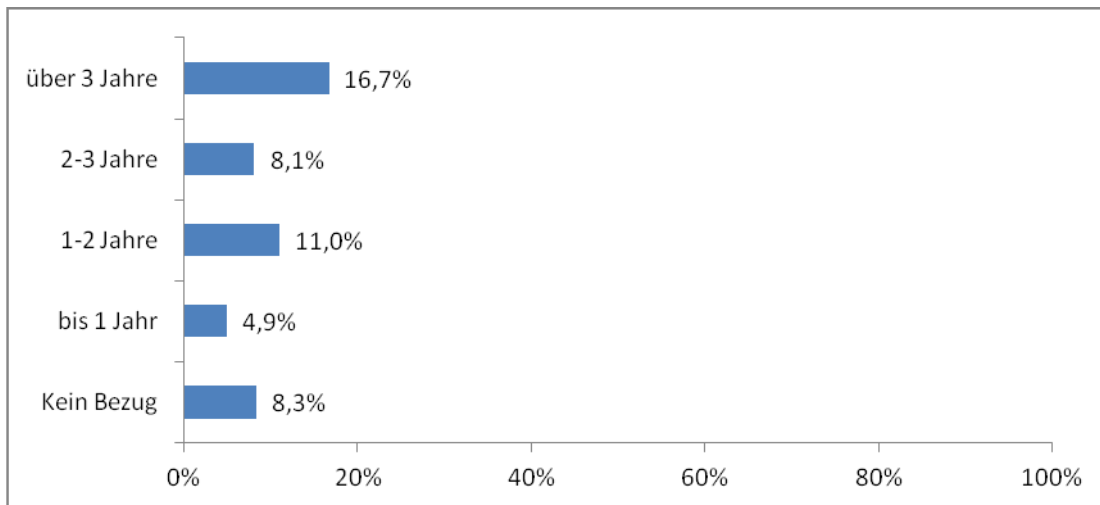
Abb. IV.3-13: Antragstellung für Förderung sozialer und kultureller Teilhabe nach Deutschkenntnissen, Bildung und Erwerbstätigkeit der Mutter



Quelle: PASS 6. Welle, eigene Berechnungen, gewichtete Anteilswerte, n=2601 (Deutschkenntnisse und Migrationshintergrund), n=2623 (Bildung) sowie n=2593 (Erwerbstätigkeit).

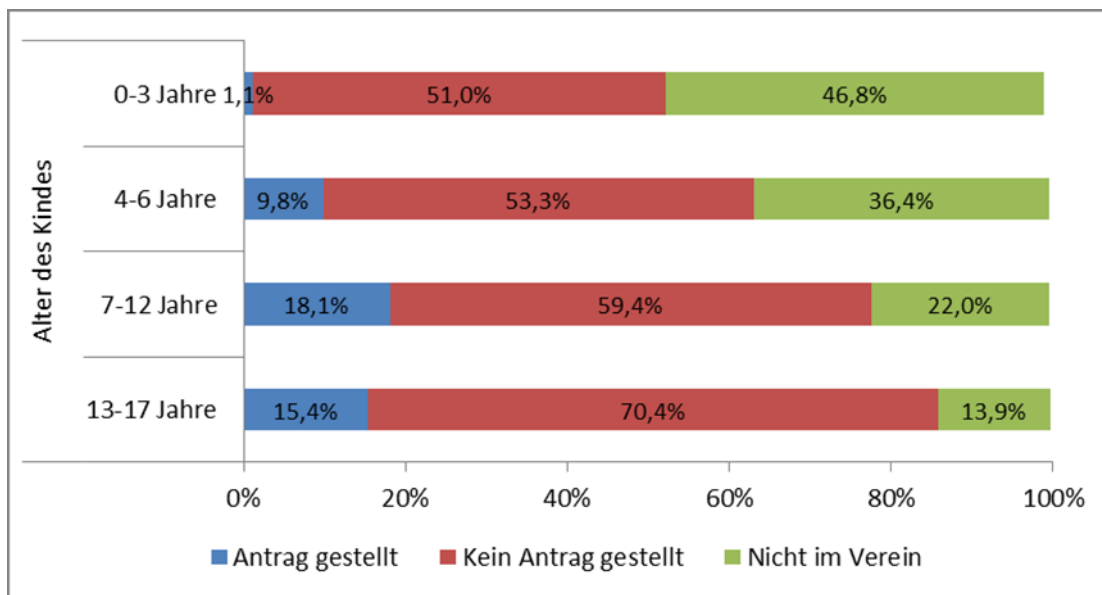
Auf der Haushaltsebene zeigt sich erneut eine erhöhte Antragsquote unter den Haushalten mit längerem ALG-II-Bezug (siehe Abbildung IV.3-14). Im Durchschnitt beantragen diese Haushalte doppelt so oft die Förderung sozialer und kultureller Teilhabe als Haushalte, die andere sozialstaatliche Leistungen beziehen. Plausibel ist hier anzunehmen, dass der erwartete Ertrag von zehn Euro monatlich vor allem für Haushalte, die eine längere Bedürftigkeitsphase erfahren, attraktiver ist als für andere Zielgruppen und die administrativen Hürden im Zusammenhang mit der Antragstellung eher genommen werden. Denn die relativen Kosten sind für solche Haushalte größer als für Haushalte ohne bzw. mit nur kurzem ALG-II-Bezug. Bei höherer Bedürftigkeit sind offensichtlich selbst relativ geringe zusätzliche Beträge notwendig und überwiegen den damit verbundenen Aufwand.

Abb. IV.3-14: Antragstellung für die Förderung sozialer und kultureller Teilhabe nach ALG-II-Bezugsdauer im Haushalt



Quelle: PASS 6. Welle, eigene Berechnungen, gewichtete Anteilswerte, n=2861 (ALG-II-Bezug)

Abb. IV.3-15: Antragstellung für die Förderung sozialer und kultureller Teilhabe nach Geschlecht und Alter des Kindes



Quelle: PASS 6. Welle, eigene Berechnungen, gewichtete Anteilswerte, n=2861

Bezüglich der personenbezogenen Variablen der berechtigten Kinder und Jugendlichen wird vor allem erwartet, dass förderungsfähige Freizeitaktivitäten verstärkt für Kinder ab dem Schulalter von Interesse sind. Dementsprechend sollte sich das in der Antragstellung widerspiegeln. Der erwartete positive Zusammenhang zwischen dem höheren Kindesalter und der Antragstellung ist deutlich erkennbar: Im Durchschnitt wurden für 15 bis 18 % der Kinder und Jugendlichen ab sieben Jahre Anträge gestellt (siehe Abbildung IV.3-15). Für Vorschulkinder liegt dieser Wert mit ca. zehn Prozent deutlich niedriger. Bei den unterdreijährigen Kindern ist nur ein vernachlässigbarer Anteil von einem Prozent zu verzeichnen.

Tab. IV.3-6: Antragstellung für die Förderung sozialer und kultureller Teilhabe

	dy/dx	Signifikanz	Std. Err.
Weiblich (Kind)	-0,005		0,019
<i>Altersgruppe</i>			
0-6 Jahre (Referenzkategorie)			
7-12 Jahre	0,088 ***		0,028
13-17 Jahre	0,110 **		0,037
<i>Bildungsabschluss der Mutter</i>			
ohne /niedrig (Referenzkat.)			
mittel	-0,012		0,039
hoch	0,023		0,051
<i>Deutschkenntnisse der Mutter</i>			
keine /sehr schlechte (Referenzkat)			
zufriedenstellende	-0,284 **		0,134
(sehr) gut	-0,293 **		0,125
Muttersprache	-0,247 **		0,124
<i>Erwerbsstatus der Mutter</i>			
nicht erwerbstätig (Referenzkat.)			
Mutter bis 15 Std. erwerbst.	0,033		0,043
Mutter 16 bis 30 Std. erwerbst.	0,155 **		0,061
Mutter mehr als 30 Std. erwst.	-0,001		0,030
<i>Lebensform</i>			
Paarhaushalt (Referenzkat.)			
Alleinerziehend	0,078 **		0,026
<i>Bezugsdauer ALG II</i>			
Kein Bezug (Referenzkat.)			
bis 1 Jahr	-0,007		0,037
1-2 Jahre	0,036		0,069
2-3 Jahre	0,012		0,038
über 3 Jahre	0,066 **		0,033
<i>Armutsniveau des Haushalts</i>			
nicht arm (Referenzkat)			
relativ arm (>40 % bis <=60 %)	-0,015		0,026
streng arm (<=40 %)	0,054		0,059
<i>Betreuungsumfang</i>			
Keine ganztägige Betreuung (Ref.)			
Nachmittagsbetreuung in der Schule	-0,021		0,031
<i>Wohnort Ostdeutschland</i>	0,046		0,040
N	2427		

Quelle: PASS 6. Welle, eigene Berechnungen, gewichtet

Signifikanzniveaus: * = $p < 0,1$; ** = $p < 0,05$; *** = $p < 0,01$

Logistische Regression, durchschnittliche marginale Effekte (AME)

Die bivariat aufgezeigten Zusammenhänge bestätigen sich größtenteils auch im multivariaten Modell (siehe Tabelle IV.3-6). Von der Förderung profitieren bisher entsprechend Erwartungen stärker ältere Kinder und Jugendliche.

Zudem ist die Wahrscheinlichkeit, dass ein Antrag gestellt wird, deutlich höher, wenn die Mutter über gar keine oder nur schlechte Deutschkenntnisse verfügt. Auch werden signifikant mehr Anträge von Alleinerziehenden, in Teilzeit (16 bis 30 Stunden pro Woche) beschäftigten Müttern sowie in den Haushalten mit ALG-II-Bezugsdauer ab drei Jahre gestellt. Die Förderung durch das Bildungs- und Teilhabepaket scheint daher den Teilhabedefiziten entgegen zu wirken.

Fazit zur Antragsstellung

Die Analysen zur Antragstellung liefern vielfältige Ergebnisse, wobei zusammenfassend drei Aspekte herausgestellt werden. Der erste Befund ist in gewissem Maße überraschend – einer nicht geringen Zahl der Befragten ist die Verbindung zwischen den bereits beantragten oder gar genutzten Teilhabeleistungen und dem Bildungs- und Teilhabepaket nicht bewusst. Eine Leistung wird daher häufig beantragt, ohne dass sie unter dem Begriff „Bildungs- und Teilhabepaket“ verortet wird. Ein weiteres interessantes Ergebnis ist, dass dies über die einzelnen Dimensionen durchaus stark variiert. So ist dieser Link bei der sozialen und kulturellen Teilhabe am stärksten bewusst. Hier determiniert die explizite Kenntnis des Bildungs- und Teilhabepakets fast vollständig ihre Nutzung. Wer diese Kenntnis nicht hat, ist unter den Antragstellern kaum zu finden. Auch bei der gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung ist die explizite Kenntnis eine entscheidende Voraussetzung für die Antragstellung. Daraus lässt sich schließen, dass immer noch viel Spielraum auf der Seite der Leistungsstellen gegeben ist, wenn es um die Informationspolitik geht. Der Ertrag solcher Maßnahmen lässt sich auf der Grundlage multivariater Auswertungen als positiv einschätzen. Zudem sollen zielgruppenspezifische Informationsmaßnahmen erfolgen, da die Kenntnis verschiedenen Zielgruppen unterschiedlich erreicht (vgl. Kapitel IV.2).

Zweitens bestätigt sich die eingangs formulierte Vermutung, dass eine restriktivere Ausgestaltung der Anspruchsvoraussetzungen die Antragstellung negativ beeinträchtigt. Das zeigt sich unter anderem in der geringen Nutzung der schulnahen Lernförderung.

Nicht zuletzt scheint die Förderung aus dem Bildungs- und Teilhabepaket ihrem Ziel, Teilhabedefiziten entgegen zu wirken, gerecht zu werden, wenn auch noch nicht in vollem Maße. Im Großen und Ganzen zeigt sich über die verschiedenen Dimensionen hinweg ein ähnlicher Befund: Es sind keine Nachteile für Kinder in Haushalten mit besonders schwierigen Ausgangsbedingungen feststellbar. Umgekehrt sind unter den Antragstellern vermehrt Personen mit schlechten Deutschkenntnissen und geringer Bildung zu finden. Zudem ist bei Haushalten von Alleinerziehenden oder mit längerem ALG-II-Bezug ein Antrag besonders wahrscheinlich.

IV.3.3. Nutzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe

In Kapitel IV.3.2 wurde ein wichtiger Schritt auf dem Weg zur Inanspruchnahme von Bildungs- und Teilhabeleistungen ausführlich erörtert – die Antragstellung. Hier hat sich

gezeigt, dass nicht alle Zielgruppen gleichermaßen aktiv sind, wenn es um die Beantragung der Leistungen geht. Positiv kann jedoch hervorgehoben werden, dass häufig gerade Personen und Haushalte in besonders nachteiligen Lebenslagen, beispielsweise Haushalte mit langem ALG-II-Bezug sowie Personen mit Migrationshintergrund oder schlechten Deutschkenntnissen diese erste Hürde eher nehmen.

Das vorliegende Kapitel untersucht nun die tatsächliche Inanspruchnahme entlang folgender Fragen. Wie ist die Inanspruchnahmequote je Teilhabeleistung und wie viele Kinder nutzen mindestens eine Leistung aus dem Bildungs- und Teilhabepaket? In welchem Umfang werden Leistungen trotz Antragstellung nicht in Anspruch genommen? Was sind die häufigsten Gründe dafür? Welche Faktoren spielen dabei eine Rolle?

Aspekte der Inanspruchnahme

In Zusammenhang mit der Inanspruchnahme von Leistungen für Bildung und Teilhabe besteht für die SGB-II-Leistungsträger nach § 4 Abs. 2 Satz 2 SGB II ein Hinwirkungsgebot. Die Leistungsträger sind verpflichtet, die Leistungsberechtigten aktiv zu informieren sowie zu ermitteln, inwiefern die beantragten Leistungen auch wahrgenommen wurden und gegebenenfalls auch zu vermitteln (vgl. Klerks 2011: 157). Daraus resultiert die Erwartung, dass die Inanspruchnahme der zuvor beantragten Leistungen aus dem Bildungs- und Teilhabepaket in hohem Ausmaß erfolgen soll. Im Unterschied zu anderen Transferleistungen, wie z. B. Arbeitslosengeld II, müssen die Leistungen nach einer Antragstellung in der Regel aktiv abgerufen werden, da sie teilweise als Sachleistungen in Form personalisierter Gutscheine gewährt werden. Dies könnte wiederum der Inanspruchnahme im Wege stehen und sich insbesondere bei Leistungen wie Nachhilfe, die für die Leistungsberechtigten einen höheren organisatorischen Aufwand mit sich bringen, negativ auf die Nutzung auswirken.

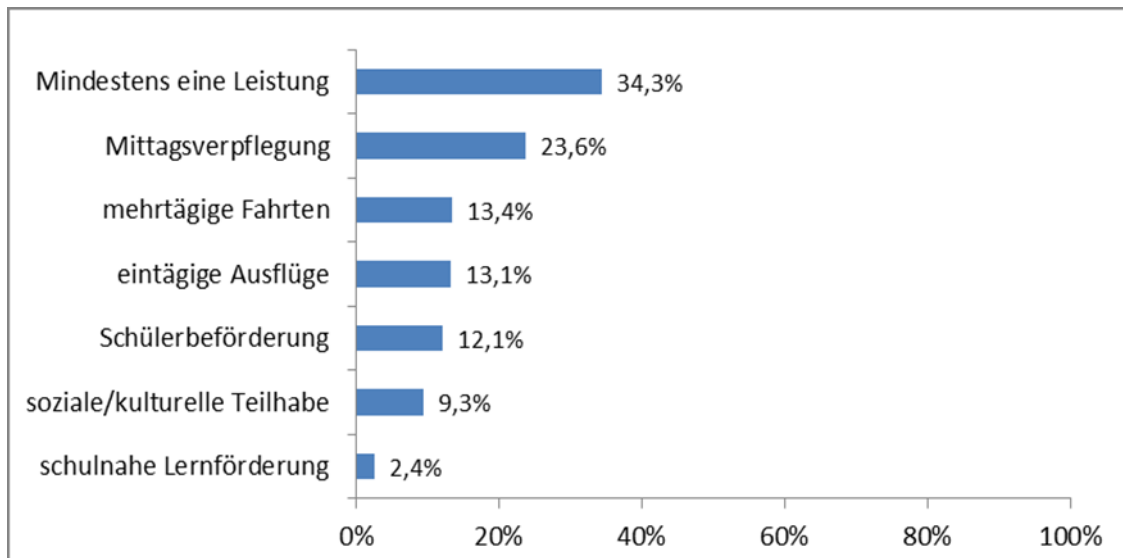
Eine Übersicht zur Inanspruchnahme der Leistungen für Bildung und Teilhabe bietet Abbildung IV.3-16. Dieser Abbildung ist zu entnehmen, dass fast 34 % der Kinder und Jugendlichen zum Befragungszeitpunkt mindestens eine Leistung aus dem Bildungs- und Teilhabepaket in Anspruch genommen haben.⁹¹ Schränkt man die Altersgrenzen auf Kinder und Jugendliche zwischen sieben und 17 Jahren ein,⁹² ergibt sich eine Inanspruchnahmequote von 45 %.

Bezogen auf einzelne Leistungen ergibt sich dieselbe Rangfolge wie bei der Antragstellung (siehe Kapitel IV.3.2). Am häufigsten wird mit 24 % die gemeinschaftliche Mittagsverpflegung genutzt, gefolgt von der Schülerbeförderung sowie den Ausflügen und mehrtägigen Fahrten. Etwas seltener wird die Förderung der Vereinsmitgliedschaft in Anspruch genommen. Zuletzt verzeichnet die Lernförderung mit knapp über zwei Prozent erwartungsgemäß die geringste Inanspruchnahmequote.

⁹¹ Die Inanspruchnahme des Schulpakets wurde in dieser Befragung nicht erhoben.

⁹² Gerade für diese Zielgruppe sind die meisten Leistungen aus dem Bildungs- und Teilhabepaket besonders relevant.

Abb. IV.3-16: Inanspruchnahme von Leistungen für Bildung und Teilhabe (Basis: alle Leistungsberechtigten)



Quelle: PASS 6. Welle, eigene Berechnungen, gewichtete Anteilswerte.

Vergleiche mit Ergebnissen anderer Studien sind hier nur eingeschränkt möglich, da sich zwischen den Studien zahlreiche Faktoren unterscheiden, die für die Analyseergebnisse ausschlaggebend sein können, wie etwa die Stichprobenziehung, das Gewichtungsdiseign sowie die befragten Gruppen. Folgende Nutzungsquoten ergeben sich beispielsweise für die ISG-Studie:⁹³ Mittagessen (21 %), eintägige Ausflüge (zwölf Prozent), mehrtägige Klassenfahrten (17 %), Schülerbeförderung (drei Prozent), Lernförderung (zwei Prozent) sowie soziale und kulturelle Teilhabe (15 %).⁹⁴ Größere Unterschiede werden lediglich bei zwei Teilhabedimensionen sichtbar – der Schülerbeförderung sowie der sozialen und kulturellen Teilhabe. Die in der vorliegenden Studie geringere Quote bei der kulturellen Teilhabe kann zum Teil auf die Frageformulierung zurückzuführen sein. Die höhere Inanspruchnahmequote bei der Schülerbeförderung könnte wiederum die tatsächliche Inanspruchnahme besser abbilden als die ISG-Studie, da in der PASS-Befragung durch die Filterführung eher gewährleistet ist, dass die Nutzung einer konkreten Leistung bei den in Frage kommenden Leistungsberechtigten abgefragt wird.⁹⁵ Im Übrigen sind die Ergebnisse trotz der Unterschiede in den Studiendesigns sowie in den Analysestrategien sehr ähnlich.

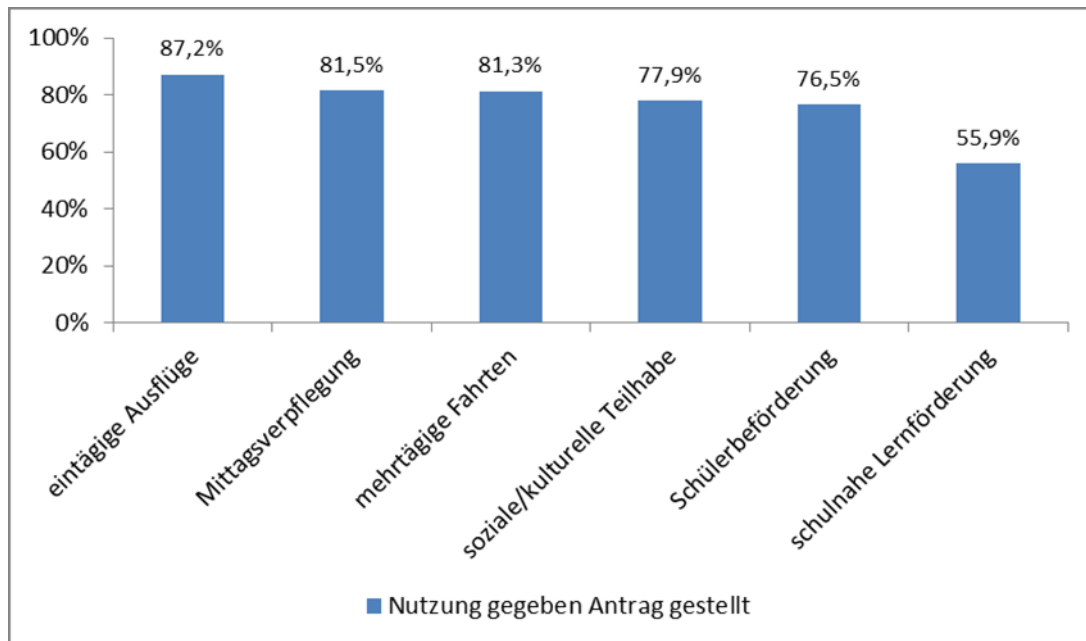
Die „Verluste“ auf dem Weg zwischen der Antragstellung und der Inanspruchnahme verdeutlicht noch mal Abbildung IV.3-17.

⁹³ Vgl. Apel/Engels (2012).

⁹⁴ Vgl. Apel/Engels 2012: 31.

⁹⁵ Hierbei muss also bei der Quotenberechnung im Unterschied zur ISG-Befragung nicht angenommen werden, dass alle Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren generell leistungsberechtigt sind (vgl. Apel/Engels 2012: 30).

Abb. IV.3-17: Inanspruchnahme von Leistungen für Bildung und Teilhabe (Basis: alle Antragsteller der jeweiligen Leistung)



Quelle: PASS 6. Welle, eigene Berechnungen, gewichtete Anteilswerte

Wie aus dieser Abbildung ersichtlich, führt der überwiegende Anteil der gestellten Anträge zur faktischen Inanspruchnahme von Bildungs- und Teilhabeleistungen. An der ersten Stelle stehen mit Nutzungsquoten von über 80 % die gemeinschaftliche Mittagsverpflegung sowie die eintägigen Ausflüge und mehrtägigen Fahrten. Nur geringfügig weniger werden die Schülerbeförderung und die Förderung der sozialen und kulturellen Teilhabe genutzt (knapp 80 %). Mit einem deutlichen Abstand von mehr als 20 Prozentpunkten folgt die Inanspruchnahme der schulnahen Lernförderung. In fast jedem zweiten Fall wird die beantragte Förderung nicht genutzt.

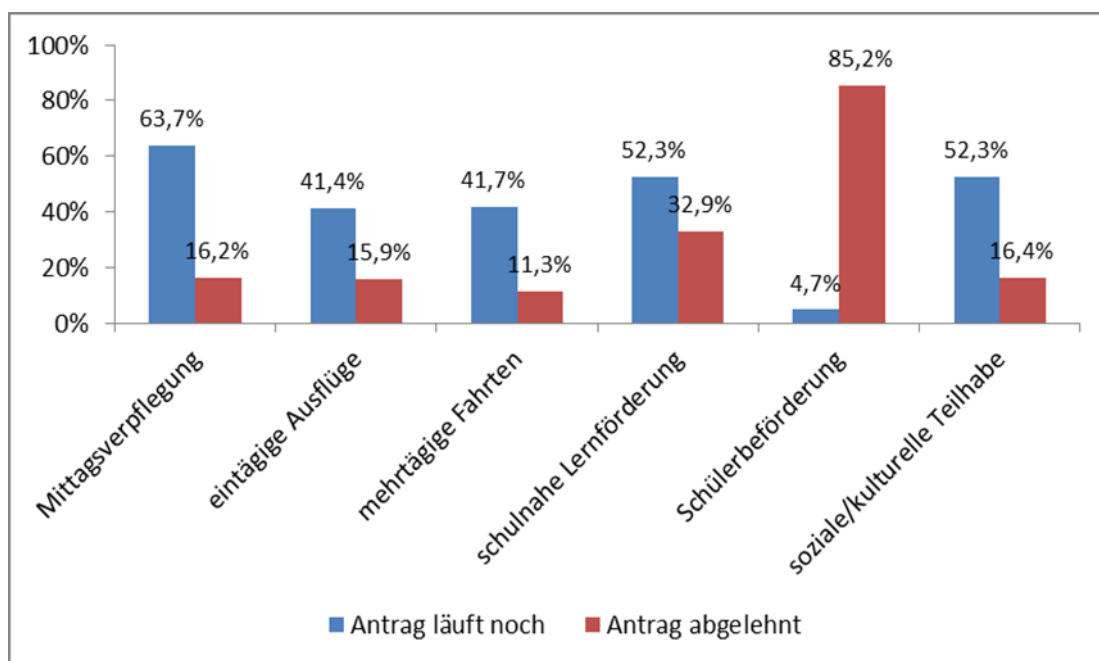
Diese unterschiedlichen Nutzungsintensitäten können verschiedene Ursachen haben. Zunächst befinden sich unter den nicht abgerufenen Leistungen zahlreiche Fälle, zu denen aktuell noch keine Entscheidung der zuständigen Stelle vorliegt. Die Bandbreite ist dabei sehr groß: Während bei der Schülerbeförderung für lediglich fünf Prozent der Anträge die Entscheidung aussteht, liegt dieser Wert bei den übrigen Leistungen zwischen 41 % und knapp 64 % (siehe Abbildung IV.3-18). Die im Großen und Ganzen ähnlichen Anteile der noch nicht entschiedenen Anträge können also die besonders hohe Zahl von Nichtnutzern bei der Nachhilfeförderung nicht erklären.

Bezeichnend ist darüber hinaus, dass mindestens jeder zehnte (noch) nicht in Anspruch genommene Antrag abgelehnt wird. Die geringste Ablehnungsquote von ca. elf Prozent verzeichnen die Anträge auf mehrtägige Fahrten. Besonders hohe Ablehnungsquoten zeigen sich erwartungsgemäß bei den restriktiv gestalteten Leistungen – der schulnahen Lernförderung mit 33 % sowie der Schülerbeförderung mit 85 %. Dieses Ergebnis deutet darauf hin, dass die Anspruchsvoraussetzungen ca. ein Jahr nach der Einführung – insbesondere bei den Leistungen mit hohen Anforderungen – für die Antragsteller in größerem Ausmaß noch unbekannt sind. Selbst die mit 16 % relativ

„niedrigen“ Ablehnungsquoten bei der gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung, den eintägigen Ausflügen und bei der Förderung der sozialen und kulturellen Teilhabe deuten auf Defizite im Informationsstand der Eltern hin.

Unabhängig von den Analysen zu den Gründen der Nichtinanspruchnahme gibt der Vergleich von Inanspruchnahmequoten Anlass, die Ausgestaltung der selten oder gar sehr selten genutzten Leistungen zu überdenken. Hier gilt es noch genauer zu ermitteln, wie hoch der Bedarf z.B. an Lernförderung ist und ob dieser in ausreichendem Maß gedeckt werden kann. Um dies besser beurteilen zu können, sind weiterführende Analysen erforderlich. Möglicherweise fällt nach anfänglicher Zurückhaltung die Nutzung in späteren Befragungswellen höher aus.

Abb. IV.3-18: Ausgewählte Gründe für die Nicht-Inanspruchnahme von beantragten Leistungen für Bildung und Teilhabe



Quelle: PASS 6. Welle, eigene Berechnungen, gewichtete Anteilswerte⁹⁶

Abschließend betrachten wir die Ergebnisse multivariater Auswertungen zu den möglichen Selektivitäten, die auf personen- oder haushaltsbezogene Faktoren zurückgeführt werden könnten. Aus der Gesamtbetrachtung wird ersichtlich, dass die Selektivitäten auf dieser Stufe, also von der Beantragung zur Inanspruchnahme insgesamt geringer ausfallen als auf dem Weg zur Beantragung (siehe Tabelle IV.3-7). Manche Leistungsdimensionen bleiben von Selektivitäten sogar so gut wie unberührt.⁹⁷ So findet sich bei der Inanspruchnahme eintägiger Ausflüge keine Evidenz für gruppenspezifische Effekte.

⁹⁶ Folgende Fallzahlen liegen den Auswertungen zugrunde: n=113 (Mittagsverpflegung), n=57 (eintägige Ausflüge), n=75 (mehrtägige Fahrten), n=36 (schulnahe Lernförderung), n=72 (Schülerbeförderung) sowie n=36 (soziale und kulturelle Teilhabe). Dabei handelt es sich um Personen, für die ein Antrag auf die betreffende Leistung aus dem Bildungs- und Teilhabepaket gestellt wurde, welcher jedoch (noch) nicht in Anspruch genommen wurde.

⁹⁷ Diese Aussagen beziehen sich auf die in den multivariaten Auswertungen verwendeten Variablen. Zu möglichen Effekten anderer Faktoren können hier keine Aussagen getroffen werden.

te: Personen, die diese Leistung bereits aktiv nutzen, scheinen mit ähnlichen Merkmalen ausgestattet zu sein wie diejenigen, die die beantragte Leistung (noch) nicht nutzen.

Hinsichtlich der Inanspruchnahme der Mittagsverpflegung wird lediglich ein Effekt der höheren Erwerbstätigkeit der Mutter festgestellt. Womöglich sind stark ins Erwerbsleben eingebundene Mütter stärker an der Nutzung dieser Förderoption interessiert, weil hier eine größere Notwendigkeit im Unterschied zu Haushalten mit weniger erwerbstätigen Müttern besteht. Der Erwerbsumfang ist auch bei der Inanspruchnahme der Schülerbeförderung von großer Relevanz. Hier zeigt sich bei allen erwerbstätigen Müttern ein positiver Effekt, auch bei solchen mit geringfügiger Erwerbstätigkeit.

Zudem sind Tendenzen festzustellen, dass schlechter gestellte Gruppen weniger an den Leistungen partizipieren. Bei den mehrtägigen Ausflügen sind sowohl Haushalte mit längerem ALG-II-Bezug als auch sehr arme Haushalte in der Inanspruchnahme deutlich zurück. Dies könnte durch möglicherweise anfallende Mehrausgaben, die nicht über die Förderung gedeckt werden, begründet sein. Zudem nehmen Kinder und Jugendliche aus Haushalten mit besser gebildeten Müttern diese Leistung häufiger in Anspruch. Es ist zu vermuten, dass die Selektivität der Inanspruchnahme auch durch eine unterschiedliche Schulwahl - z.B. aufgrund des häufigeren Besuchs von weiterführenden Schulen - beeinflusst wird.

Ferner zeigt sich ein Einfluss der institutionellen Betreuung und ihres Umfangs. Einerseits wird die Lernförderung im Durchschnitt um 30 Prozentpunkte weniger beansprucht, obwohl ein Antrag gestellt wurde, wenn eine Nachmittagsbetreuung in der Schule genutzt wird. Vermutlich wird ein Teil der Anträge gerade wegen dieser vorhandenen, möglicherweise kostenfreien Alternative abgelehnt. Ein anderer Teil könnte die beantragte Förderung selber ungenutzt lassen, wenn eine Lernförderung in Betreuungseinrichtungen als Alternative erkannt wird. Beide Vermutungen sind Hinweise auf mögliche Informationsdefizite rund um die restriktiv gestalteten Förderungsmöglichkeiten.

Andererseits wird bei der Förderung sozialer und kultureller Teilhabe deutlich, dass Kinder und Jugendliche, die nicht in einer institutionellen Betreuung sind, wesentlich häufiger von der Förderung ausgenommen werden. Die Chance einer Inanspruchnahme sinkt für sie gegenüber den institutionell betreuten Kindern und Jugendlichen um ca. 33 Prozentpunkte.⁹⁸ Bei näherer Betrachtung hebt sich diese Subgruppe durch ihr im Durchschnitt höheres Alter hervor. Allerdings kommt die Förderung organisierter Aktivitäten für die Jugendlichen im Alter von 15 bis 17 Jahren nicht weniger in Frage als für jüngere Kinder, v.a. wenn man berücksichtigt, dass hier bereits ein Interesse durch die erfolgte Antragstellung gegeben ist. Genauere Gründe für eine geringere Inanspruchnahme trotz der Antragstellung lassen sich aus den Befragungsdaten nicht ableiten. Es gilt jedoch anzumerken, dass es in dieser Gruppe häufiger zu einer Ableh-

⁹⁸ Auch eine weitere Einschränkung der analysierten Gruppe auf sieben bis 17-jährige Kinder und Jugendliche ändert nichts an diesem Resultat.

nung des Antrags kommt als in anderen Gruppen. Womöglich werden hier häufiger Anträge für nicht förderfähige Angebote gestellt, was ebenfalls ein Indiz für einen unzureichenden Informationsstand wäre.

Tab. IV.3-7: Inanspruchnahme der Leistungen für Bildung und Teilhabe

	Mittags- verpfle- gung	Eintägi- ge Aus- flüge	Mehrtä- gige Fahrten	Lernför- derung	Schüler- beförde- rung	Sozia- le/kulture lle Teil- habe
	dy/dx	dy/dx	dy/dx	dy/dx	dy/dx	dy/dx
	Signif.	Signif.	Signif.	Signif.	Signif.	Signif.
Bildungsabschluss der Mutter ohne /niedrig (Referenzkat.) mittel / hoch			0,266**		-0,206***	
Erwerbsstatus der Mutter nicht erwerbstätig (Referenzkat.)					0,177*	
Mutter bis 15 Std. erwerbst.	0,137*				0,225**	
Mutter 16 bis mehr als 30 Std. erwerbst.						
Bezugsdauer ALG-II Kein Bezug (Referenzkat.) bis 2 Jahre						-0,351***
über 2 Jahre			-0,114*			
Lebensform Paarhaushalt (Referenzkat.)						0,111*
Alleinerziehend						
Armutsniveau des Haushalts nicht arm (Referenzkat.)					-0,158*	
relativ arm (>40 % bis <=60 %)					0,164**	
streng arm (<=40 %)			-0,208*			
Betreuungsumfang						
Keine ganztägige Betreuung (Ref.)	-	-	-		-	
Nachmittagsbetreuung in der Schule	-	-	-	-0,327*	-	
Keine institutionelle Betreuung	-	-	-		-	-0,334**
N						

Quelle: PASS 6. Welle, eigene Berechnungen, gewichtet

Signifikanzniveaus: * = $p < 0,1$; ** = $p < 0,05$; *** = $p < 0,01$

Logistische Regression, durchschnittliche marginale Effekte (AME)

Fazit zur Inanspruchnahme

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Förderung im Rahmen des Bildungs- und Teilhabepaketes mit einer Inanspruchnahmequote von ca. 34 %⁹⁹ noch bei weitem

⁹⁹ Dies bezieht sich auf den Befragungszeitraum Februar bis September 2012.

nicht ausgeschöpft ist. Insbesondere bei der Lernförderung sollte eine weiterführende Ursachensuche erfolgen, da diese Leistung sehr begrenzt genutzt wird und lediglich etwa zwei Prozent der Berechtigten zugutekommt. In Einklang mit früheren Untersuchungen gehört die Mittagsverpflegung dagegen zu den am häufigsten genutzten Leistungen, gefolgt von der Schülerbeförderung sowie den eintägigen Ausflügen und mehrtägigen Fahrten.

Positiv ist hervorzuheben, dass der überwiegende Anteil der gestellten Anträge zur Inanspruchnahme von Bildungs- und Teilhabeleistungen führt. Allerdings wird auch hier eine besondere Stellung schulnaher Lernförderung deutlich. Diese Leistung wird in fast jedem zweiten Fall trotz Antrags nicht genutzt. Ein weiteres positives Ergebnis ist, dass die Selektivitäten auf dieser Stufe, also von der Beantragung zur Inanspruchnahme, insgesamt geringer ausfallen als auf dem Weg zur Beantragung. Manche Leistungsdimensionen, wie etwa eintägige Ausflüge bleiben von Selektivitäten sogar so gut wie unberührt.

Eines der wichtigen Gründe für die fehlende Inanspruchnahme ist die Ablehnung: Mindestens jeder zehnte (noch) nicht in Anspruch genommene Antrag auf Leistungen für Bildung und Teilhabe wird abgelehnt. Besonders hohe Ablehnungsquoten zeigen sich bei den restriktiv gestalteten Leistungen – der schulnahen Lernförderung sowie der Schülerbeförderung, was auf Informationsdefizite bei den Antragstellern hinweisen könnte.

Allerdings sind auch Tendenzen einer Benachteiligung von schwächer gestellten gesellschaftlichen Gruppen zu erkennen. So liegen bei den mehrtägigen Fahrten sowohl Haushalte mit längerem ALG-II-Bezug als auch sehr arme Haushalte in der Inanspruchnahme deutlich zurück. Diese Ungleichheiten können durch die Förderung aus dem Bildungs- und Teilhabepaket demnach nicht vollständig aufgefangen werden.

Nicht zuletzt zeigt sich ein Einfluss der ganztägigen Betreuung als zentrale Rahmenbedingung für Leistungen zur Bildungsförderung. Die schulnahe Lernförderung wird beispielsweise wesentlich seltener in Anspruch genommen, wenn die Nachmittagsbetreuung in der Schule stattfindet. Vermutlich stellt die schulische Nachmittagsbetreuung eine gute Alternative zur schulnahen Lernförderung aus dem Bildungs- und Teilhabepaket dar. Vor diesem Hintergrund ist unter Berücksichtigung der insgesamt sehr geringen Inanspruchnahme der Lernförderung zu überlegen, ob diese stärker von einer individuellen hin zu einer organisierten Förderung der schulischen Nachmittagsbetreuung verlagert werden sollte, um Bildungsnachteile von Kindern und Jugendlichen aus einkommensschwachen Familien besser kompensieren zu können.

IV.4. Verbesserungsvorschläge und Wünsche aus der Perspektive von Leistungsberechtigten

Die Umsetzung und Regelungen zum Bildungs- und Teilhabepaket stehen seit Beginn der Einführung in der (fach-)öffentlichen Diskussion. Gerade Wohlfahrtsverbände, aber auch Gewerkschaften äußern sich zur Thematik und schlagen alternative Verfahrensweisen vor. Zum einen werden die Zugangshürden, wie beispielsweise das komplizierte Antragsverfahren, zum anderen die Anspruchsvoraussetzungen oder auch das Informationsdefizit vieler Eltern kritisiert (vgl. DIJuF 2013; DGB 2012; Diakonie 2012). Angesichts dieser Debatte stellt sich die Frage, wie die Leistungsberechtigten selbst das neue Leistungspaket bewerten. In der sechsten Welle des PASS wurden deshalb die Leistungsberechtigten bzw. Antragssteller der Leistungen zur Bildung und Teilhabe zu möglichen Verbesserungsvorschlägen befragt. Es konnten sowohl Verbesserungsvorschläge für das Antragsverfahren als auch Vorschläge zur Erweiterung des Förderpektrums gemacht werden. Bei der Interpretation der Ergebnisse ist wichtig, dass sich die Anmerkungen zeitlich auf das erste Jahr nach der Einführung beziehen. Damit überschneiden sich manche Verbesserungsvorschläge mit den zum 1. August 2013 in Kraft getretenen Änderungen im Bildungs- und Teilhabepaket.

IV.4.1 Verbesserungsvorschläge zum Antragsverfahren

Wurde mindestens ein Antrag für das Bildungs- und Teilhabepaket im Haushalt gestellt, konnten im Rahmen des Haushaltsinterviews abschließend noch Verbesserungsvorschläge zum Antragsverfahren angegeben werden¹⁰⁰. Diese Möglichkeit nahm jeder zweite Haushalte (53 %) auch wahr. Insgesamt wurden von diesen 439 Haushalten 626 Verbesserungsvorschläge festgehalten. Die Angaben wurden offen erfasst, die Anzahl der Nennungen war nicht begrenzt. 69 % dieser Haushalte hatten einen Verbesserungsvorschlag. 23 % gaben zwei Vorschläge ab und acht Prozent hatten drei (und mehr) Vorschläge gemacht.

Die offenen Nennungen¹⁰¹ wurden mithilfe eines induktiv erarbeiteten Schemas kategorisiert, das insgesamt 15 Einzelkategorien umfasst, die thematisch gruppiert werden können. In Tabelle IV.4-1 sind die so zusammengefassten Verbesserungsvorschläge und ihre Häufigkeiten aufgeführt. Basis sind hierbei die Haushalte, die mindestens einen Verbesserungsvorschlag gemacht haben.

Die Verbesserungsvorschläge umfassen ein großes Spektrum an Kommentaren, Wünschen und Forderungen. Sie beziehen sich im Schwerpunkt auf die Organisation des Antragsverfahrens. Insgesamt 62 % der Haushalte geben Verbesserungsvorschläge zu diesem Bereich an. Die Vorschläge gehen aber auch darüber hinaus. So werden auch Änderungswünsche zu allgemeinen oder spezifischen Regelungen geäußert oder der

¹⁰⁰ Die genaue Fragestellung im Fragebogen lautet „Wenn Sie jetzt noch einmal an die Antragsverfahren für die finanzielle Unterstützung aus dem Bildungs- und Teilhabepaket denken: gibt es dabei Dinge, die man verbessern müsste?“.

¹⁰¹ Im Rahmen der Kategorisierung wurden maximal drei Nennungen berücksichtigt, da lediglich 5 Haushalte mehr als drei Verbesserungsvorschläge nannten.

Arbeitsablauf in der Behörde sowie die Informationspolitik über die neuen Leistungen angesprochen.

Der Aspekt der Stigmatisierung, der in der öffentlichen Debatte um das Bildungs- und Teilhabepaket häufig thematisiert wird, wird von den Befragten im Rahmen der offenen Antworten spontan eher selten geäußert. Knapp zwei Prozent der Haushalte machen Stigmatisierung zum Thema. Beispielsweise äußern sich zwei der insgesamt elf Befragten mit Stigmatisierungsängsten folgendermaßen: „Für die Kinder ist es sehr unangenehm, dass sie diese Hilfe bekommen, die Mutter unterlässt es manchmal, so dass sie es aus eigener Tasche zahlt; auch im Dorf ist es unangenehm, wenn man es nicht direkt an den Verein zahlt“ oder „Stigmatisierung der Kinder, weil Antrag bei Klassenfahrten z. B. durch den Klassenlehrer abgezeichnet werden muss.“

Aufgrund des sehr breit gefächerten Spektrums sollen im Folgenden lediglich die wichtigsten Vorschläge herausgegriffen und erläutert werden (siehe Tabelle IV.4-1).

Mit Abstand am häufigsten wird eine Vereinfachung des Antragsverfahrens gefordert. Ein Drittel der Haushalte (34 %), die Verbesserungsvorschläge gemacht haben, beziehen sich auf diesen Aspekt. Beispielhaft ist hierbei folgende Angabe: „Das müsste vereinfacht werden, das ist immer zu viel Schreiberei, zu viel Papier, das ausgefüllt werden muss“. In diesem Zusammenhang kann auch eine weitere Forderung gesehen werden, die sich insbesondere auf die Wiederbewilligungsanträge bezieht. So fordern weitere vier Prozent der Haushalte bei ihren Vorschlägen, dass eine erneute Antragsstellung entweder vereinfacht werden sollte oder die Förderintervalle verlängert werden sollten. Des Weiteren wünschen sich ca. ein Viertel der Haushalte (25 %), dass die Bearbeitungszeit des Antrags verkürzt wird. Weitere Verbesserungsvorschläge, die sich ebenfalls auf die Organisation des Antragsverfahrens beziehen, werden nur von einem geringen Anteil der befragten Haushalte geäußert (siehe Tabelle IV.4-1).

Immerhin jeder vierte Haushalt (20 %) fordert bei seinen Verbesserungsvorschlägen, dass umfassender über das Bildungs- und Teilhabepaket informiert werden soll. Die Verringerung des Informationsdefizits wird also auch bei den Leistungsberechtigten selbst thematisiert und als wichtiger Ansatzpunkt für eine Verbesserung der neuen Leistungen angesehen.

Mit größerem Abstand folgen dann drei Einzelaspekte, die sich auf die verschiedenen Regelungen der Leistungen beziehen. So fordern 10 % der Haushalte mit Verbesserungsvorschlägen, das Leistungsspektrum der förderungsfähigen Angebote zu erweitern. Eine Forderung, zu der später im Interviewverlauf noch eine gesonderte Frage gestellt wurde (siehe Kapitel IV.4.2). Spontan wird bereits hier auf vielzählige Aspekte der einzelnen Teilleistungen Bezug genommen. Beispielsweise wünschen sich die Antragsteller im Bereich der Schülerbeförderung eine „finanzielle Unterstützung beim Schulbus“ oder dass „in den Wintermonaten auch Monatsfahrkarten ersetzt werden“ sollen. Auch die Lernförderung wird thematisiert. Es besteht der Wunsch, dass die Förderung nicht erst bei einer ernsthaften Gefährdung (ab der Note 5) einsetzen sollte, sondern schon viel früher. Bei der Förderung sozialer Teilhabe wird angeregt, ein brei-

tes Vereinsspektrum und auch private Freizeitbeschäftigungen zu berücksichtigen: „Es werden nur Vereine unterstützt, z.B. kein privater Schwimmhallenbesuch“.

Tab. IV.4-1: Verbesserungsvorschläge zum Antragsverfahren (Basis Haushalte)

Verbesserungsvorschläge zum Antragsverfahren BuT-Paket	Gesamt
<i>Allgemeine Information zum BuT-Paket verbessern</i>	20,1
<i>Organisation des Antragsverfahrens verbessern</i>	61,9
Antragsverfahren vereinfachen	34,4
Bearbeitungszeit verkürzen	25,5
Weiterbewilligungsregelungen erleichtern/Förderintervalle verlängern	3,5
Sonstiges	6,5
<i>Regelungen der Leistung verbessern</i>	32,6
keine Vorleistungen und sonstige finanzielle Organisation der Leistungen verbessern	4,7
finanziellen Umfang der Leistung erhöhen	9,8
Förderungsfähige Angebote erweitern	10,3
Berechnung des Leistungsbezuges und Anspruchsvoraussetzungen	8,0
Sonstiges	0,9
<i>Arbeitsablauf in der Behörde verbessern</i>	10,3
Fachwissen/Freundlichkeit der Mitarbeiter	3,1
Zuständigkeiten klären/zentrale Anlaufstelle	2,9
Sonstiges	4,7
<i>Stigmatisierung auf mehreren Ebenen vermindern</i>	1,7
<i>Sonstige Verbesserungsvorschläge</i>	0,8

Basis: Leistungsberechtigte Haushalte mit mindestens einem Antrag zur Bildung und Teilhabe und mindestens einem Verbesserungsvorschlag (N=439)

Quelle: PASS 6. Welle, eigene Berechnungen, gewichtete Anteilswerte

Neben einer Erweiterung der förderfähigen Angebote wird auch die Erhöhung des finanziellen Umfangs häufig thematisiert. 10 % der Haushalte äußern bei ihren Verbesserungsvorschlägen zum Antragsverfahren spontan, dass höhere Zuschüsse im Rahmen des Bildungs- und Teilhabepakets bereitgestellt werden sollen. Dies bezieht sich insbesondere auf die Teilleistung zur Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben: „Musikschulbeitrag von zehn Euro deckt nicht die Kosten und ist der Grund weshalb die Kinder nicht mehr in die Musikschule gehen können.“ oder „Begrenzung auf 10,00 EUR monatlich reicht nicht aus, um alle Kosten der Teilhabe zu decken. Zum Beispiel Sportausrüstung oder Fahrten zu Wettkämpfen müssen von mir bezahlt werden.“ Mittlerweile kann seit dem 1. August 2013 auch die notwendige Ausstattung, finanziert werden. Allerdings bleibt der Betrag von zehn Euro unverändert. Von den Befragten wird aber auch angesprochen, dass der Regelsatz für die schulnahe Lernförderung zu gering ist oder die Pauschale für das Schulbedarfspakets erhöht werden sollte.

Die Regelungen für den Leistungsbezug sollten auch hinsichtlich der Berechnungsgrundlagen und Anspruchsvoraussetzungen überdacht werden. So rückten acht Prozent der Haushalte diesen Aspekt bei ihren Verbesserungsvorschlägen in den Mittelpunkt. Darunter fallen allgemeine Vorschläge, wie eine Entkoppelung des Bildungs- und Teilhabepaketes vom konkreten Sozialleistungsbezug oder eine Erhöhung der Einkommensgrenzen. Es werden aber auch ganz spezielle Regelungen bemängelt: „Die Berechnung der Fahrwege der Schule werden nach Luftlinie berechnet, nicht nach tatsächlichen Busfahrtstrecken.“

IV.4.2 Vorschläge zur Erweiterung des Leistungsspektrums

Neben möglichen Verbesserungsvorschlägen zum Antragsverfahren wurden im Haushaltsinterview zusätzliche Aktivitäten erhoben, die durch das Bildungs- und Teilhabepaket gefördert werden könnten.¹⁰² Befragt wurden hierzu alle leistungsberechtigten Haushalte, also nicht nur jene, die bereits einen Antrag gestellt haben.

Von den leistungsberechtigten Haushalten geben insgesamt knapp ein Fünftel (18 %; n=296) einen oder mehrere Vorschläge für zusätzliche Aktivitäten an. Hat man sich näher mit dem Bildungs- und Teilhabepaket beschäftigt, werden häufiger Vorschläge zu zusätzlichen Aktivitäten gegeben. Von den Haushalten, die bereits mindestens einen Antrag für das Bildungs- und Teilhabepaket gestellt haben, erachten gut ein Viertel der Haushalte (26 %) weitere Aktivitäten für förderwürdig.

Von den befragten Haushalten wurden insgesamt 405 Einzelnennungen erfasst. Grundsätzlich konnten die Befragten wieder beliebig viele Vorschläge machen, wobei drei Viertel eine Anmerkung hatten und 19 % zwei Vorschläge für weitere förderungsfähige Aktivitäten machten. Ein geringer Anteil nannte drei und mehr Aktivitäten.

Alle Angaben wurden offen erhoben, der Interviewer notierte die Antwort stichpunktartig. Die nachträgliche Zusammenfassung erfolgte auch hier mithilfe eines induktiv erarbeiteten Kategorienschemas. Es besteht aus 17 Einzelkategorien, die in neun Hauptkategorien überführt werden können.

Vorrangig wurde zunächst die genannte Aktivität erhoben. Dabei wurde jedoch nicht im Einzelnen unterschieden bzw. geprüft, ob die genannte Aktivität bereits durch die Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets förderfähig ist.

Der Blick auf das Kategorienschema und die konkreten Aktivitäten zeigt, dass viele der genannten Aktivitäten bereits im bestehenden Leistungsspektrum enthalten sind (z.B. musikalische Angebote oder Vielzahl von sportlichen Aktivitäten). In gewissen Umfang kann dies auch als Hinweis für eine unzureichende Informiertheit der Haushalte gewertet werden. Jedoch wird bei Zusatzerläuterungen auch oft darauf hingewiesen, dass bei konkreten Aktivitäten auch bestimmte Leistungsbedingungen zu eng gesteckt sind und man diese erweitern sollte.

¹⁰² Die genaue Fragestellung im Fragebogen war: „Gibt es Aktivitäten oder Angebote für Kinder und Jugendliche, deren Kosten im Moment nicht durch das Bildungs- und Teilhabepaket übernommen werden, die aber gefördert werden sollten?“.

Ebenfalls wurde bei der Nennung der konkreten Aktivitäten häufig thematisiert, dass der finanzielle Umfang der Leistung nicht ausreichend ist. Immer wenn dieser Aspekt genannt wurde, wurde neben der Aktivität auch die eigene Kategorie „generell höhere Leistungsbeiträge“ berücksichtigt.

So äußerten sich immerhin 13 % der Haushalte, die Vorschläge machten, dahingehend, dass die Leistungsbeträge höher sein müssten, ohne dass in der Frage dieser Aspekt explizit angesprochen wurde. Der zu geringe finanzielle Umfang wurde zum einen generell thematisiert: „Höhere finanzielle Zuwendungen wären dringend notwendig, um gleiche Grundlagen mit anderen Kindern zu erreichen“ oder „Förderung sollte einen höheren Betrag umfassen“. Zum anderen wurde der Bedarf für eine höhere finanzielle Förderung auch für konkrete Aktivitäten erläutert und eingefordert. Auch hier wurde in der Regel die Höhe von zehn Euro pro Monat für die soziale und kulturelle Teilhabe kritisiert. Dieser Aspekt wurde ja auch bereits bei den Verbesserungsvorschlägen angesprochen (siehe Kapitel IV.4.1). So ist man – laut den Befragten – nicht in der Lage, mit zehn Euro im Monat die regelmäßigen Gebühren für bestimmte Angebote zu bezahlen („Musikschule kostet hier € 80/Monat wird aber nur mit € 10 gefördert“). Des Weiteren wird von den Befragten deutlich gemacht, dass für eine Vielzahl von Angeboten auch zusätzliche Aufwendungen notwendig sind, die mit der derzeitigen Leistungshöhe nicht gedeckt werden können: „10 Euro monatlich reichen für keine Aktivität, außer Gebühren für Kurs fallen auch Material, Sportbekleidung etc. an“ oder „Es gibt zusätzliche Kosten, z. B. bei den sportlichen Aktivitäten: Equipment, Instandhaltung und Sportbekleidung bzw. Schuhe, Anfahrtkosten usw. - was nicht momentan in Betracht genommen wird.

Blickt man abschließend noch auf die verschiedenen Aktivitäten, die von den Befragten angegeben wurden, wird ein breites Spektrum der Wünsche sehr deutlich (Tabelle IV.4-2).

Über ein Drittel der leistungsberechtigten Haushalte (37 %), die weitere Aktivitäten für förderungswürdig halten, wünscht sich, dass mehr sportliche Aktivitäten durch das Bildungs- und Teilhabepaket gefördert werden sollten. Hierbei werden häufig Schwimmen (insbesondere private Schwimmbadbesuche, Babyschwimmen), Reiten und Tanzen genannt.

Auch zusätzliche Bildungsangebote und schulische Förderung werden von 19 % befürwortet, wie die Förderung für Nachhilfe, spezielle Kurse und Lehrgänge und/ oder sonstige Bildungsangebote und schulische Förderung. Bei der schulnahen Lernförderung wird von den leistungsberechtigten Haushalten v.a. die zu engen Bewilligungsregelungen thematisiert, was sich auch mit der in den Fachdiskursen geäußerten Kritik zum Bildungs- und Teilhabepaket deckt. So wird beispielsweise von den Befragten geäußert, dass die Nachhilfe nicht erst bei einer ernsthaften Versetzungsgefahr, auch bei Lese- und Rechtschreibschwäche oder mit einem Privatlehrer/Einzelunterricht übernommen werden sollte.

Zehn Prozent der Haushalte hätten auch gerne eine umfangreichere Förderung musikalischer Angebote. Werden Zusatzerläuterungen gemacht, wird – vergleichbar zu den Sportaktivitäten – insbesondere die geringe finanzielle Förderung bemängelt, da die Kosten für die Kursgebühren oder Musikinstrumente den Leistungsumfang von 10 Euro pro Monat überschreiten (siehe oben).

Fast jeder zehnte Befragte möchte gerne, dass auch mehrtägige Fahrten gefördert werden. Hier werden zum einen Klassenfahrten oder mehrtägige Fahrten von Kindertagesstätten genannt, aber auch zum anderen angeregt, Schüleraustausch oder organisierte Ausflüge von Vereinen und Jugendclubs zu fördern. Da viele der genannten Aktivitäten bereits über das Bildungs- und Teilhabepaket getragen werden, weist dies hier auch auf eine fehlende Kenntnis des Leistungsspektrums hin.

Eine generelle Übernahme der Fahrtkosten begrüßen sieben Prozent der leistungsberechtigten Haushalte mit ihrem Vorschlag. Zwar wird die Schülerbeförderung bereits im Bildungs- und Teilhabepaket berücksichtigt, jedoch entstehen für Kinder und Jugendlichen oft auch Wegekosten, um an Sportaktivitäten oder Nachhilfe teilnehmen zu können. Aus Sicht der Betroffenen bedarf es einer besseren Unterstützung, um mehr Angebote im Umkreis in Anspruch nehmen zu können.

Die weiteren Aktivitäten werden insgesamt eher weniger gewünscht und sind sehr divers. Jeweils unter fünf Prozent der Haushalte würden gerne Ferienangebote, Besuche kultureller Einrichtungen oder Veranstaltungen, Angebote zu Gesundheit und Ernährung oder die Übernahme von Betreuung(-skosten) im Rahmen des Bildungs- und Teilhabepakets finanziert bekommen. Insgesamt 14 % der Haushalte geben weitere Aktivitäten an, die nicht sinnvoll zu den Oberkategorien gruppiert werden können, aber seltener als 20 Mal von den Befragten geäußert wurden und somit keine eigene Kategorie darstellen. Hier werden beispielsweise Krabbelgruppen für Babys, der Karnevals- oder der Tierschutzverein genannt. Auch wird vereinzelt angesprochen, dass es wünschenswert wäre, wenn man die Gutscheine für soziale und kulturelle Teilhabe bei mehr als einem Verein einlösen könnte.

IV.4.3 Zusammenfassung der Verbesserungsvorschläge

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass ein Jahr nach der Einführung des Bildungspakets auch seitens der Befragten ein breites Spektrum an Verbesserungsvorschlägen zum Bildungs- und Teilhabepaket geäußert werden. Mithilfe der beiden offen erhobenen Fragen konnten zusammengekommen über 1000 Änderungswünsche und zusätzliche förderfähige Aktivitäten von den leistungsberechtigten Haushalten gesammelt werden. Nimmt man die engere Gruppe der Antragssteller als Basis, zeigt sich, dass mehr als jeder Zweite mindestens eine Nennung bei einer der beiden abschließenden Fragen machte. 53 % der Haushalte mit Antragsstellung nannten Verbesserungsvorschläge zum Antragsverfahren, insgesamt 26 % äußerten sich zu zusätzlichen Aktivitäten für das Bildungs- und Teilhabepaket.

Tab. IV.4-2: Vorschläge für weitere förderungsfähige Aktivitäten (Basis Haushalte)

Weitere Vorschläge für förderungsfähige Aktivitäten	Gesamt
<i>Sportliche Aktivitäten</i>	37,0
Schwimmen	8,6
Reiten	3,7
Tanzkurse/-unterricht	3,1
Sonstiges	22,4
<i>Musikalische Angebote</i>	11,5
<i>Bildungsangebote und schulische Förderung</i>	18,5
Nachhilfe	7,9
Spezielle Kurse/ Lehrgänge	4,5
Sonstiges	6,5
<i>(Mehrtägige) Ausflüge</i>	8,8
<i>Ferienangebote</i>	4,1
<i>Besuch kultureller Einrichtungen/Veranstaltungen</i>	3,9
<i>Angebote zu Gesundheit/Ernährung</i>	4,9
<i>Generelle Übernahme von Fahrtkosten</i>	6,5
<i>Generell höhere Leistungsbeträge</i>	13,4
<i>Weitere Nennungen</i>	22,0
Betreuung(skosten)	3,6
Allgemeine Verbesserungsvorschläge bzw. Anmerkungen zum BuT-Paket	4,2
sonstige Aktivitäten bzw. mehrere gleichzeitig	14,1

Basis: Alle leistungsberechtigten Haushalte mit mind. einem Verbesserungsvorschlag (N=296)

Quelle: PASS 6. Welle, eigene Berechnungen, gewichtete Anteilswerte

Bemerkenswert ist, dass bei beiden Fragestellungen ein bedeutsamer Aspekt doppelt thematisiert wurde: ein unzureichender Leistungsumfang des Bildungs- und Teilhabe-pakets. So nennen dies zehn Prozent der befragten Haushalte spontan bei den Verbesserungsvorschlägen des Antragsverfahrens und 13 % der Haushalte sprechen dies (erneut) bei den förderungsfähigen Aktivitäten an.

Die Erhöhung der finanziellen Unterstützung wird insbesondere für die Teilleistung der sozialen und kulturellen Teilhabe gefordert, bei der insgesamt zehn Euro monatlich beantragt werden können. Begründet wird dies von den Befragten zum einen, dass generell die Beiträge und Gebühren für die entsprechenden Angebote den derzeitigen Leistungsbetrag häufig übersteigen, z. B. bei Musikunterricht. Zum anderen wird argumentiert, dass neben der Vereinskosten oder der Kursgebühren noch weitere Aufwen-

dungen (z.B. Anschaffung von Musikinstrumenten, Sportkleidung) notwendig sind, um die grundsätzlich geförderte Aktivität sinnvoll ausüben zu können. Letzteres musste bis vor der in Kraft getretenen Änderung zum 1. August 2013 noch aus eigenen Mitteln bestritten werden.

Hinsichtlich möglicher Verbesserungsvorschläge des Antragsverfahrens rückt zum einen der Wunsch nach einer Vereinfachung in den Vordergrund. Gut verständliche und übersichtliche Anträge, insgesamt weniger Formulare, weniger Bürokratie, direkte Kommunikation mit den Anbietern, einfachere Wiederbewilligungen und längere Förderlaufzeiten waren hier die wichtigsten Punkte seitens der Befragten. Zum anderen wird häufig die zu lange Bearbeitungszeit der Anträge angemahnt. Immerhin äußern dies mehr als ein Viertel der Haushalte bei ihren Verbesserungsvorschlägen.

Ein sehr breites Spektrum an Wünschen ergibt sich bei der Frage nach den möglichen förderfähigen Aktivitäten. Die Einzelnennungen reichen von bestimmten Vereinen und speziellen Kursen über organisierte Freizeitaktivitäten, Schüleraustausch oder kulturelle Veranstaltungen bis hin zur generellen Übernahme von Fahrtkosten. Neben den Aktivitäten und den höheren Leistungsbeiträgen wurden jedoch auch weitere Anspruchsvoraussetzungen und Leistungsbedingungen angesprochen, die als zu eng und unflexibel angesehen werden. Dies wurde insbesondere an der Leistungsart schulnahe Lernförderung aufgezeigt. Auch die Forderung, mehrere Vereinsmitgliedschaften gleichzeitig finanziell zu unterstützen, wurde in diesem Zusammenhang angesprochen.

Insgesamt zeigen die Verbesserungsvorschläge und Wünsche der Leistungsberechtigten sowohl durch ihre Bündelung als auch in ihrer Vielfalt wichtige Anhaltspunkte, um die Inanspruchnahme der Leistungen aus dem Bildungs- und Teilhabepaket weiter zu erhöhen. Nur dann kann auch das Ziel erreicht werden, die soziale und kulturelle Teilhabe von Kindern und Jugendlichen aus einkommensschwachen Familien zu fördern.

IV.5. Zusammenfassung: Sozioökonomische Determinanten von Kenntnis und Inanspruchnahme

Die Auswertungen der 6. Befragungswelle des Panels „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS) liefern wichtige Befunde zur sozialen Teilhabe von Kindern und Jugendlichen sowie zur Kenntnis und Inanspruchnahme des Bildungs- und Teilhabepaketes. Mit einem Befragungszeitraum der PASS-Studie von Februar bis September 2012 kann die Situation der Leistungsberechtigten ca. ein Jahr nach der Einführung des Bildungs- und Teilhabepaketes abgebildet werden. Zusammenfassend sollen nun die Ergebnisse für die sechs verschiedenen Leistungsarten (exklusive des Schulbedarfspaketes) dargestellt werden. Vorangestellt sind jene Ergebnisse zur Kenntnis und Bewertung, die das Bildungs- und Teilhabepaket insgesamt betreffen.

(1.) Kenntnis und allgemeine Bewertung des Bildungs- und Teilhabepaketes

(a) Ca. ein Jahr nach der Einführung des Bildungs- und Leistungspaketes haben 74 % der leistungsberechtigten Haushalte bereits schon einmal von diesen neuen Leistungen gehört; in der Gesamtbevölkerung lag die Kenntnisquote bei 67 %. Da die Kenntnis über die neuen Leistungen eine Grundvoraussetzung der Inanspruchnahme darstellt, sollten alle Anstrengungen unternommen werden, die noch vorhandenen Informationsdefizite bei den Leistungsberechtigten weiter zu minimieren.

(b) Einen hohen Informationsrückstand weisen Haushalte mit geringen Deutschkenntnissen, Paarhaushalte sowie Haushalte mit Kleinkindern auf. Sie sollten gezielter angesprochen werden, um den potenziellen Nutzerkreis der Leistungen für Bildung und Teilhabe zu erweitern.

(c) Die abgefragten Informationsquellen werden in unterschiedlichem Ausmaß genutzt. Am häufigsten werden die Medien zur Information herangezogen. Es folgen bei den leistungsberechtigten Nutzern die offiziellen Kanäle (wie Mitarbeiter des Amtes oder Anschreiben), die sozialen Netzwerke und die Institutionen wie Schule oder Kindergarten. Insgesamt wird deutlich, dass die Informationspolitik der zuständigen Stellen noch verbesserungswürdig ist. Die Nutzung von bestimmten Informationsquellen variiert zudem je nach Rechtskreis und Migrationshintergrund.

(d) Blickt man auf die Antragsstellungs- und Inanspruchnahmequoten für die Leistungen des Bildungs- und Teilhabepaketes insgesamt, zeigt sich, dass für knapp die Hälfte der leistungsberechtigten Kinder und Jugendlichen (40 %) im ersten Jahr der Einführung mindestens ein Antrag gestellt wurde (die Leistungsart „Schulbedarf“ wurde in PASS nicht berücksichtigt). Die tatsächliche Inanspruchnahmequote für mindestens eine Leistung aus dem Bildungs- und Teilhabepaket liegt mit 34 % geringfügig darunter. Als mögliche Gründe der Nichtinanspruchnahme können v.a. noch laufende oder bereits abgelehnte Anträge angeführt werden.

(e) Mehr als die Hälfte der Haushalte fordern bei ihren Verbesserungsvorschlägen eine Vereinfachung der Antragstellung (34 % der Haushalte) und kürzere Bearbeitungszeiten bei den Anträgen (25 % der Haushalte). Hinsichtlich der förderfähigen Aktivitäten

gibt es ein breites Spektrum an Wünschen. Neben konkreten Aktivitäten werden auch zu enge und unflexible Anspruchsvoraussetzungen und Leistungsbedingungen angesprochen. All diese Angaben beziehen sich zeitlich auf das erste Jahr nach der Einführung und können sich daher mit den zum 1. August 2013 in Kraft getretenen Änderungen im Bildungs- und Teilhabepaket überschneiden.

(2.) Gemeinschaftliche Mittagsverpflegung in Kita, Schule und Hort

(a) 51 % der Leistungsberechtigten und 38 % der Nichtleistungsberechtigten nutzen regelmäßig eine gemeinschaftliche Mittagsverpflegung in Schulen und Betreuungseinrichtungen. Kinder in einer Ganztagesbetreuung, in Ostdeutschland und jüngere Kinder haben höhere Quoten bei der Mittagsverpflegung. Werden jedoch diese angebots- und nachfragebedingte Selektivitäten kontrolliert, verschwindet der Partizipationsvorsprung von leistungsberechtigten Kindern.

(b) Für die leistungsberechtigten Kinder und Jugendlichen liegen die Antragstellungsquoten für die Mittagsverpflegung bei 32 %. Die überwiegende Mehrzahl der Antragsteller (82 %) nimmt die finanzielle Förderung dieser Leistungsart dann auch tatsächlich in Anspruch. Somit liegt die Inanspruchnahmequote (bezogen auf alle Leistungsberechtigten) für die Förderung der Mittagsverpflegung bei 24 %.

(c) Es wird v.a. für jene Kinder und Jugendliche ein Antrag gestellt, deren Mütter eher schlechte Deutschkenntnisse und ein niedriges Bildungsniveau aufweisen und deren Haushalte von längerem ALG-II-Bezug betroffen sind. Des Weiteren spielt die Kenntnis eine wichtige Rolle.

(3.) Eintägige Ausflüge und mehrtägige Fahrten

(a) Bei den Tagesausflügen bestehen nur sehr geringe Partizipationsunterschiede. Ein Großteil der Leistungsberechtigten (87 %) und der Nichtleistungsberechtigten (92 %) beteiligt sich an den Tagesausflügen von Schulen und Betreuungseinrichtungen. Jedoch zeigen die multivariaten Analysen, dass die Teilnahmechancen ungleich verteilt sind. Ein höheres Einkommensniveau des Haushaltes, die Erwerbstätigkeit der Mutter sowie der Besuch einer Ganztagschule bzw. -betreuung erhöhen die Teilnahmewahrscheinlichkeit.

(b) An mehrtägigen Ausflügen nehmen leistungsberechtigte Kinder und Jugendliche (57 %) deutlich seltener teil als nichtleistungsberechtigte (68 %). Die Partizipationslücke liegt bei elf Prozentpunkten und bleibt auch bei Kontrolle der haushaltsbezogenen, individuellen und regionalen Merkmalen im Rahmen der multivariaten Betrachtung bestehen. Neben dem Alter des Kindes erweist sich der Erwerbsstatus der Mutter als wichtige Einflussgröße. So nehmen ältere Jugendliche und Kinder, deren Mütter erwerbstätig sind, signifikant häufiger an Klassenfahrten teil.

(c) Blickt man auf die Antragsstellung und die tatsächliche Inanspruchnahme der beiden Teilleistungen, ergibt sich für eintägige Ausflüge und mehrtägige Fahrten ein ver-

gleichbares Bild. Für jeweils ca. 15 % der leistungsberechtigten Kinder und Jugendlichen wird ein Antrag für die Kostenübernahme von Ausflügen und Fahrten gestellt. Insbesondere finden sich Kinder aus Haushalten mit langem ALG-II-Bezug und einer ungesicherten finanziellen Lage unter den Antragsstellern. Zudem wird auch für Kinder und Jugendliche aus Alleinerziehendenhaushalten und aus Ostdeutschland signifikant häufiger eine Kostenübernahme für Ausflüge beantragt.

(d) In der Regel führt ein Antrag auch zu einer tatsächlichen finanziellen Förderung durch das Bildungs- und Teilhabepaket: bei 87 % der Kinder und Jugendliche ist der Antrag für eintägige Ausflüge und bei 81 % für mehrtägige Fahrten bereits genehmigt und eine Teilnahme erfolgt. Die Inanspruchnahmequoten (bezogen auf alle Leistungsberechtigten) liegen für beide Teilleistungen bei 13 %.

(4.) Soziale und kulturelle Teilhabe

(a) Die Partizipationslücke ist bei der sozialen und kulturellen Teilhabe besonders offensichtlich. Lediglich 34 % der leistungsberechtigten Kinder nehmen an organisierten Aktivitäten regelmäßig teil. Zum Vergleich: In der Gruppe der nichtleistungsberechtigten Kinder sind 64 % Mitglied in einem Verein oder einer Gruppe.

(b) Familiäre Einflüsse – gemessen anhand des Bildungsniveaus und der Vereinsmitgliedschaft der Mutter – entscheiden maßgeblich über die sozialen und kulturellen Teilhabechancen. Auch wenn das Einkommensniveau des Haushaltes in der multivariaten Betrachtung keine zusätzliche Einflusskraft besitzt, muss dies nicht bedeuten, dass die Kosten der Freizeitgestaltung keine Rolle spielen. Es ist eher zu vermuten, dass dann das Spektrum der Freizeitaktivitäten auf kostengünstige eingeschränkt wird.

c) Betrachtet man die Determinanten der Antragsstellung, zeigt sich, dass die Einführung des Bildungs- und Teilhabepaketes einen ersten Beitrag dazu leisten kann, den Teilhabedefiziten entgegenzuwirken. Kindern, deren Mütter eher schlecht Deutsch sprechen und deren Haushalte bereits über drei Jahre ALG II beziehen, haben eine höhere Wahrscheinlichkeit einen Antrag zu stellen.

(d) Die Leistungsart der sozialen und kulturellen Teilhabe wurde häufig im Zuge der offenen Bewertungen des Bildungs- und Teilhabepaketes seitens der Befragten thematisiert, v.a. dann wenn ein unzureichender Leistungsumfang bemängelt wird. So forderten bei den Verbesserungsvorschlägen des Antragsverfahrens zehn Prozent der befragten Haushalte spontan einen höheren Leistungsumfang des Bildungs- und Teilhabepaketes und 13 % der Haushalte sprachen dies (erneut) bei den förderungsfähigen Aktivitäten an.

(5.) Schulnahe Lernförderung

(a) Die Lernförderung ist die Dimension der sozialen Teilhabe, die am geringsten genutzt wird. Von den nichtleistungsberechtigten Schülern/Schülerinnen nutzen ca. 13 % außerschulische Lernförderung, um Schulleistungen zu verbessern, bei den leistungs-

berechtigten Schülern/Schülerinnen sind es elf Prozent. Als relevante Determinanten können das Alter des Schülers/Schülerin, die Anzahl der Kinder im Haushalt sowie die Wohnregion angesehen werden. Der Migrationshintergrund oder das Geschlecht spielen dagegen keine statistisch signifikante Rolle. Des Weiteren gibt es einen Hinweis darauf, dass zusätzliche finanzielle Ressourcen die Möglichkeiten zur Lernförderung gerade für Schüler/innen aus Niedrigeinkommenshaushalten erhöhen können.

(b) Auch bei der Antragsstellung und der tatsächlichen Inanspruchnahme der Teilleistung des Bildungs- und Teilhabepaketes weist die Lernförderung die geringste Relevanz auf, was mit den restriktiven Anspruchsvoraussetzungen im Zusammenhang steht. Für nur vier Prozent der leistungsberechtigten Schüler/innen wird ein Antrag auf Lernförderung gestellt, der dann auch nur bei jedem zweiten Antragssteller zur Inanspruchnahme führt. Damit liegt die tatsächliche Inanspruchnahmequote für diese Teilleistung bei lediglich zwei Prozent. Von der finanziellen Förderung profitieren insbesondere Schüler/innen aus Alleinerziehendenhaushalten, Schüler/innen mit geringem Bildungshintergrund und/oder geringen Deutschkenntnissen der Mutter sowie Schüler/innen aus Haushalten mit langem ALG-II-Bezug.

(6.) Schülerbeförderung

(a) Zur Schülerbeförderung wurden im Rahmen von PASS keine Teilhabequoten für Leistungsberechtigte und Nichtleistungsberechtigte erhoben. Für insgesamt 15 % der Schüler/innen wurde seit der Einführung des Bildungs- und Teilhabepaketes ein Antrag auf Kostenübernahme gestellt. Auffällig ist hier, dass lediglich drei Viertel der Antragsteller (77 %) eine Finanzierung für die Schülerbeförderung dann auch in Anspruch nehmen (können). Zurückzuführen ist dies v.a. auf eine sehr hohe Ablehnungsquote. Dies kann darauf hindeuten, dass die genauen Modalitäten für die Antragstellung gerade für diese Leistungsart zu Beginn der Einführung des Bildungs- und Teilhabepaketes noch weniger bekannt waren.

(b) Analysiert man die zentralen Einflussgrößen der Antragsstellung wird deutlich, dass die Förderung gerade besonders bedürftige Haushalte mit langem ALG-II-Bezug sowie Haushalte mit Migrationshintergrund erreicht. Des Weiteren zeigt sich ein Bildungseffekt: In Haushalten von höher Gebildeten nutzt man gerade Leistung Schülerbeförderung intensiver als in Haushalten mit niedriger Bildung. Eventuell lässt sich dies durch einen höheren Bedarf dieser Gruppe erklären.

V. Literatur

- Achatz, J.; Hirseland, A.; Lietzmann, T.; Zabel, C. (2013): Alleinerziehende Mütter im Bereich des SGB II. Eine Synopse empirischer Befunde aus der IAB-Forschung. IAB-Forschungsbericht 08/2013, Nürnberg.
- Achatz, J.; Hirseland, A.; Promberger, M. (2007): Rahmenkonzept für das IAB-Panel "Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung". In: Promberger, M. (Hrsg.), Neue Daten für die Sozialstaatsforschung. Zur Konzeption der IAB-Panelerhebung "Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung", IAB-Forschungsbericht, 12/2007, Nürnberg, S. 11-32.
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.) (2012): Bildung in Deutschland 2012. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zur kulturellen Bildung im Lebenslauf.
- Bartelheimer, P. (2004): Teilhabe, Gefährdung und Ausgrenzung als Leitbegriffe der Sozialberichterstattung. In: Mitteilungen. Soziologisches Forschungsinstitut, Heft 32, S. 47–62.
- Barlösius, E.; Feichtinger, E.; Köhler, B.M. (Hrsg.). Ernährung in der Armut. Gesundheitliche, soziale und kulturelle Folgen in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin: edition sigma.
- Baumert, J.; Schümer, G. (2001): Familiäre Lebensverhältnisse, Bildungsbeteiligung und Kompetenzerwerb. In: Deutsches PISA Konsortium (Hrsg.): PISA 2000. Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schülern im internationalen Vergleich. Opladen: Leske+Budrich, S. 323-407.
- Becker, I.; Hauser, R. (2005): Dunkelziffer der Armut: Ausmaß und Ursachen der Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen, Berlin: Edition Sigma.
- Berg, M.; Cramer, R.; Dickmann, C.; Gilberg, R.; Jesske, B.; Kleudgen, M.; Bethmann, A.; Fuchs, B.; Trappmann, M.; Wurdack, A. (2013): Codebuch und Dokumentation des 'Panel Arbeitsmarkt und soziale Sicherung' (PASS), FDZ Datenreport, Welle 6, 06/2013, Nürnberg.
- Beste, J.; Eggs, J.; Gundert, S.; Wenzig, C. (2013): Instruments and interview programme. In: Bethmann, A.; Fuchs, B.; Wurdack, A. (Hrsg.): User Guide "Panel Study Labour Market and Social Security" (PASS), FDZ Datenreport, Welle 6, 07/2013, Nürnberg, S. 23–26.
- Brose, W. (2013): Die Lernförderung nach dem Bildungspaket: Eine kritische Zwischenbilanz. In: Neue Zeitschrift für Sozialrecht, Jg. 22, Heft 2, S. 51-56.
- Bruckmeier, K.; Wiemers, J. (2010): A New Targeting – A New Take Up? Non-Take-Up of Social Assistance in Germany after Social Policy Reforms. In: DIW Berlin. SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research, Nr. 294.
- [BMAS] Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2013): Lebenslagen in Deutschland. Der vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Bonn.
- [BMFSFJ] Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) (2012): Das Bildungs- und Teilhabepaket: Chancen für Kinder aus Familien mit Kinderzuschlag. Monitor Familienforschung, Ausgabe 30, Berlin.
- [BMFSFJ] Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2011): Zur Vereinbarkeitssituation von Eltern mit Schulkindern. Monitor Familienforschung. Beiträge aus Forschung, Statistik und Familienpolitik, Ausgabe 25, Berlin.

- Busse, S.; Helsper, W. (2008): Familie und Schule. In: Helsper, W.; Böhme, J. (Hrsg.): Handbuch der Schulforschung, 2. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag, S. 469-494.
- Daponte, B. O.; Sanders, S.; Tylor L. (1999): Why Do Low-Income Households Not Use Food Stamps. Evidence from an Experiment. In: The Journal of Human Resources. Jg. 34, Nr. 3, S. 612–628.
- Datar, A.; Nicosia, N. (2012): Outsourcing Meals: Effects of Maternal Work on Children's School Meal Participation. In: Social Service Review. Jg. 86, Nr. 4, S. 565–593.
- DGB (2012): Das Bildungs- und Teilhabepaket: Viel Verpackung wenig Inhalt. In: arbeitsmarkt aktuell, Nr. 4/April 2012.
- Fehr, S. (2012): Ohne Moos nichts los? Zugang junger Menschen zu Freizeitaktivitäten. In: Sozialer Fortschritt. Jg. 61, Heft 11/12, S. 297–306.
- Feichtinger, E. (1996): Armut und Ernährung. Literaturanalyse unter besonderer Berücksichtigung der Konsequenzen für Ernährungs- und Gesundheitsstatus und der Ernährungsweise in der Armut. WZB Discussion Paper P96-202. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Gottschall, K.; Pothmann, J. (2011): Eine Frage der Gerechtigkeit. In: DJI Impulse. Heft 1, S. 17–18.
- Grunert, C. (2012): Bildung und Kompetenz. Wiesbaden: VS Verlag.
- Hille, A.; Schupp, J. (2013): How learning a musical instrument affects the development of skills. In: DIW Berlin. SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research Nr. 591.
- Hille, A.; Arnold, A.; Schupp, J. (2013): Freizeitverhalten Jugendlicher: Bildungsorientierte Aktivitäten spielen eine immer größere Rolle. In: DIW Wochenbericht. Jg. 80, Nr. 40, S. 15-25.
- Institut für Demoskopie Allensbach (2011): Die Betreuungssituation von Schulkindern aus der Sicht der Eltern. Ergebnisse einer Befragung von Eltern schulpflichtiger Kinder im Alter von 6 bis 13 Jahren. Allensbach am Bodensee.
- Jacobi, L. (2003): Die Dunkelziffer der Armut – Eine Analyse der Nicht-Inanspruchnahme von Sozialhilfe in Deutschland. Magisterarbeit, Universität Potsdam.
- Klemm, K.; Klemm, A. (2010): Ausgaben für Nachhilfe – teurer und unfairer Ausgleich für fehlende individuelle Förderung. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Klerks, U. (2011): Leistungen für Bildung und Teilhabe gem. §§ 28, 29 SGB II. In: Info also. Heft 4, S. 149–158.
- Kloß, G.; Damelang, A. (2013): Poverty and the social participation of young people – an analysis of poverty-related withdrawal mechanisms. In: Journal of Labour Market Research, Jg. 46, S. 321-333.
- Krapf, S. (2014): Who uses public childcare for 2-year-old children? Coherent family policies and usage patterns in Sweden, Finland and Western Germany. In: International Journal of Social Welfare, Vol. 23, No.1, S. 25-40.
- Leonhäuser, I. U.; Meier-Gräwe, U.; Möser, A.; Zander, U.; Köhler, J. (2009): Essalltag in Familien: Ernährungsversorgung zwischen privatem und öffentlichem Raum. Wiesbaden: VS Verlag.
- Leubecher, R. (2013): Zur Umsetzung des Bildungs- und Teilhabepakets im ländlichen Raum. Ein Praxisbeispiel aus Nordfriesland. In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. Heft 6, S. 281–284.

- Mahoney, J.L.; Larson, R.W.; Eccles, J.S.; Lord, H. (2005): Organized Activities as Development Contexts for Children and Adolescents. In: Mahoney, J.L.; Larson, R.W.; Eccles, J.S. (Hrsg.): Organized Activities as Contexts of Development. New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates, S. 3-22.
- Marcus, J.; Nemitz, J., Spieß, K. C. (2013): Ausbau der Ganztagschule: Kinder aus einkommensschwachen Haushalten im Westen nutzen Angebote verstärkt. In: DIW Wochenbericht. Jg. 80, Nr. 27, S. 11-23.
- Martens, R.; Rock, J. (2013): Gutachten des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbandes in den verfassungsrechtlichen Prüfverfahren 1 BvR 1691/13 zur Verfassungsbeschwerde gegen die Urteile des Bundessozialgerichts vom 28.03.2013 (Az: B 4 AS 12/12 R) und des Sozialgerichts Oldenburg vom 10.01.2012 (Az.: S 48 AS 1136/11). Der Paritätische Wohlfahrtsverband, Berlin, 28.09.2013.
- Mika, T. (2006): Informationsdefizite und Schonung Angehöriger. Hauptgründe für Verzicht auf Sozialhilfe. In: Informationsdienst soziale Indikatoren (ISI). Nr. 35, S. 7-10.
- Mühler, G.; Spieß, K. C. (2008): Informelle Förderangebote – Eine empirische Analyse ihrer Nutzung in der frühen Kindheit. In: Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, Jg. 10, Sonderheft 11, S. 29-46.
- Pfeiffer, S.; Ritter, T.; Hirsland, A. (2011): Hunger and nutritional poverty in Germany. Quantitative and qualitative empirical insights. In: Critical public health, Vol. 21, No. 4, S. 417-428.
- Pfeifer, C.; Cornelißen, T. (2010): The impact of participation in sports on educational attainment – new evidence from Germany. In: Economics of Education Review, Jg. 29, Heft 1, S. 94-103.
- Prein, G.; Van Santen, E. (2012): Wie verteilt der Sozialstaat seine Angebote? Zu den Effekten der Ausgestaltung sozialstaatlicher Angebote auf deren Inanspruchnahme. In: Rauschenbach, T.; Bien, W. (Hrsg.) Aufwachsen in Deutschland. AID:A – Der neue Survey, S. 68-85.
- Quellenberg, H. (2012): Von der Stichprobenziehung bis zur Variablenaufbereitung. Der AID:A Datensatz. In: Rauschenbach, Thomas; Bien, Walter (Hrsg.): Aufwachsen in Deutschland. AID:A – Der neue DJI-Survey. Weinheim/Basel: Beltz Juventa, S. 234-246.
- Rauschenbach, T.; Bien, W. (Hrsg.) (2012): Aufwachsen in Deutschland. AID:A – Der neue DJI-Survey. Weinheim/Basel: Beltz Juventa.
- Riphan, R. T. (2001): Rational Poverty or Poor Rationality? The Take-up of Social Assistance Benefits. In: Review of Income and Wealth. Jg. 47, Heft 3, S. 379-398.
- Rudolph, H.; Koller, L.; Lietzmann, T. (2012): Lebenslagen im SGB-II-Bezug. In: Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Sozialbericht NRW 2012. Armuts- und Reichtumsbericht, Düsseldorf, S. 242-284.
- Rudolph, H.; Trappmann, M. (2007): Design und Stichprobe des Panels "Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung" (PASS). In: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg (Hrsg.): Neue Daten für die Sozialstaatsforschung. Zur Konzeption der IAB-Panelerhebung "Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung", Nürnberg, S. 60-101.
- Schmiade, N.; Spieß, K. C. (2010): Einkommen und Bildung beeinflussen die Nutzung frühkindlicher Angebote außer Haus. In: DIW Wochenbericht. Jg. 77, Nr. 45, S. 15-21.

- Schmitt, C.; Trappe, H. (2010): Die Bedeutung für Geschlechterarrangements für Partnerschaftsdauer und Ehestabilität in Ost- und Westdeutschland. In: Krause, P.; Ostner, I. (Hrsg.): *Leben in Ost- und Westdeutschland . Eine sozialwissenschaftliche Bilanz der deutschen Einheit 1990-2010*, Frankfurt a. M.: Campus, S. 227–246.
- Schneider, T. (2008): Social Inequality in Educational Participation in the German School System in a Longitudinal Perspective. Pathways into and out of the Most Prestigious School Track. In: *European Sociological Review*. Jg. 24, Heft 4, S. 511–526.
- Schneider, T. (2005): Nachhilfe als Strategie zur Verwirklichung von Bildungszielen. Eine empirische Untersuchung mit Daten des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP). In: *Zeitschrift für Pädagogik*. Jg. 51, Heft 3, S. 363–379.
- Schnell, R.; Hill, P. B.; Esser, E. (2008): *Methoden der empirischen Sozialforschung*, 8. Auflage, München: Oldenbourg.
- Schütz, A.; Weide, D. (2009): Länderspezifische Rahmenbedingungen und Zielsetzungen – zu den untersuchten Schulen. In: Kolbe, F.-U.; Reh, S.; Idel, T.S. ; Fritzsche, B.; Rabenstein, K. (Hrsg): *Ganztagsschule als symbolische Konstruktion*. Wiesbaden: VS Verlag, S. 69-82.
- Sletten, M. A. (2010): Social costs of poverty; leisure time socialization and the subjective experience of social isolation among 13 – 16-year-old Norwegians. In: *Journal of Youth Studies*. Jg. 13, Heft 3, S. 291-315.
- Solga, H.; Dombrowski, R. (2009): Soziale Ungleichheiten in schulischer und außerschulischer Bildung. Stand der Forschung und Forschungsbedarf. In: Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.): *Bildung und Qualifizierung*, Arbeitspapier 171, Düsseldorf.
- Trappmann, M.; Beste, J.; Bethmann, A.; Müller, G. (2013): The PASS panel survey after six waves. In: *Journal of Labour Market Research*. Jg. 46, Nr. 4, S. 275–281.
- Trappmann, M.; Gundert, S.; Wenzig, C.; Gebhardt, D. (2010): PASS: a household panel survey for research on unemployment and poverty. In: *Schmollers Jahrbuch. Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*. Jg. 130, Heft 4, S. 609–622.
- Van Oorschot, W. (1991): Take it or Leave it. A Study of Non-Take-Up of Social Security Benefits. In: *Journal of European Social Policy*. Jg. 1, Nr. 1, S. 15–30.
- Wilde, J.; Kubis, A. (2005): Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfe. Eine empirische Untersuchung des Unerwarteten. In: *Jahrbücher für Sozialökonomie und Statistik*. Bd. 225, Heft 3, S. 347–373.
- Zorn, C. (2005): A Solution to Separation in Binary Response Modells. In: *Political Analysis*. Jg. 13, Nr. 2, S. 157–170.

Sonstige Quellen:

- Apel, H.; Engels, D. (2012): Bildung und Teilhabe von Kindern und Jugendlichen im unteren Einkommensbereich. Untersuchung der Implementationsphase des „Bildungs- und Teilhabepakets“ im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Abschlussbericht, Köln/Berlin.
- Apel, H.; Engels, D. (2013): Umfrage zur Inanspruchnahme der Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Endbericht, Köln.
- Becker, I. (2007): Konsumausgaben von Familien im unteren Einkommensbereich. Empirische Ergebnisse für Paarhaushalte mit einem Kind vor dem Hintergrund des gegenwärtigen Grundsicherungsniveaus. Arbeitspapier Nr. 4 des Projekts „Soziale Gerechtigkeit“, J. W. Goethe Universität Frankfurt a. M.
- Bundesagentur für Arbeit 2013a: XSozial-BA-SGBII - BuT - Version 1.1.0. Melderegeln zur Datensatzbeschreibung. BA Statistik, Nürnberg. Download unter: <http://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Grundlagen/Datenstandard-XSozial/Tech-Dok-Datenuebermittlung/Tech-Dok-Datenuebermittlung-Nav.html#422588>
- Bundesagentur für Arbeit 2013b. Bildung und Teilhabe. Füllgrad- und Qualitätsanalysen. Methodenbericht der Statistik der BA, Nürnberg. Download unter: <http://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Grundlagen/Datenstandard-XSozial/Tech-Dok-Datenuebermittlung/Tech-Dok-Datenuebermittlung-Nav.html#422588>
- Bundesagentur für Arbeit (2012): Handbuch XSozial-BA-SGB II-BuT. Nürnberg. Download unter: <http://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Grundlagen/Datenstandard-XSozial/Handbuch/Handbuecher-Nav.html>
- Bundesverfassungsgericht vom 9.2.2010. In: Neue Zeitschrift für Sozialrecht, 270, 281 (Rn. 191).
- Deutscher Bundestag (2013): Gesetzentwurf des Bundesrates. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze. 17. Wahlperiode, Drucksache 17/12036, 09. 01. 2013
- Deutscher Bundestag (2010): Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP. Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch. 17. Wahlperiode, Drucksache 17/3404, 26.10.2010.
- [DIJuF] Deutsches Institut für Jugendhilfe und Familienrecht e.V. (2013): Bildung und Teilhabe für Kinder und Jugendliche nach SGB II: Eine Strukturkritik. Stellungnahme der ständigen Fachkonferenz 1 „Grund- und Strukturfragen des Jugendrechts“ des Deutschen Instituts für Jugendhilfe und Familienrecht e.V.
- Deutscher Städtetag (2011): Umsetzung des Bildungs- und Teilhabepakets. Aktenzeichen 56.12.15 D.
- [DV-Empfehlungen] Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (2012): Zweite Empfehlung des Deutschen Vereins zur Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe, DV 12/12 AF III, 25.09.2012.
- [Diakonie] Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e.V. (2012): Rechtssicherheit und Fairness bei Grundsicherung nötig. Diakonie-Umfrage ergibt: SGB-II-Rechtsansprüche regelmäßig nicht umgesetzt. Positionspapier 05/2012.

- Engels, D.; Thielebein, C. (2011): Lebenslagen in Deutschland. Der vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Forschungsprojekt Zusammenhang von sozialer Schicht und Teilnahme an Kultur-, Bildungs- und Freizeitangeboten für Kinder und Jugendliche. Schlussbericht, Köln, 07.02.2011.
- Kaltenborn, B. / Kaps, P. (2013): Einbeziehung der kommunalen Leistungen in die Zielsteuerung des SGB II. Bericht an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales. BMBF-Forschungsbericht Arbeitsmarkt 434, Berlin.
- [Niedersächsische Hinweise] Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände / Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration (2012): Gemeinsame Hinweise zum Bildungs- und Teilhabepaket. Hannover.
- [Kultusministerkonferenz] Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (2013): Allgemein bildende Schulen in Ganztagsform in den Ländern in der Bundesrepublik Deutschland – Statistik 2007 bis 2011. Berlin.
- Prein, G. (2010): Wer geht in Kitas, Jugendzentren oder Volkshochschulen? Zur Nutzung sozialstaatlicher Angebote und Dienstleistungen, AID:A-Befunde. Unveröffentlichtes Manuskript des Vortrags bei der wissenschaftlichen DJI-Fachtagung "Aufwachsen in Deutschland" am 17. und 18.11.2010 in Berlin.
- [SOFI u.a.] Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen (SOFI); Forschungsteam Internationaler Arbeitsmarkt (FIA); Friedrich-Schiller-Universität Jena; Petra Kaps. Evaluation und Politikberatung; Berlin, Lutz Wende OrganisationsBeratung; Zoom – Gesellschaft für prospektive Entwicklungen e.V. (2013): Methodenbericht zur Online-Erhebung bei den kommunalen Leistungsstellen. Redaktion: Peter Bartelheimer; Petra Kaps; Sandra Kotlenga; Kai Marquardsen; Barbara Nägele; Nils Pagels. Überarbeitete Fassung vom 31.10.2013, Göttingen.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung. Wiesbaden, 2012. Abrufbar unter: www.destatis.de/webskm → Downloads.